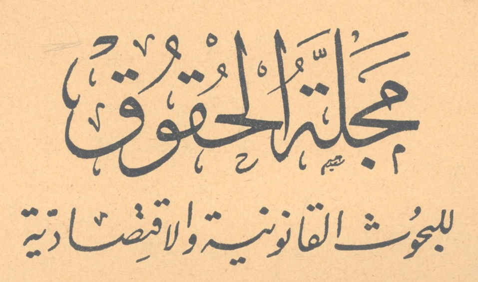


تصدرها:

كلية الحقوق فى جامعة الاسكندرية

مؤسس المجلة: الدكتور زكى عبد المتعال

رئيس التحرير: الدكتور حسين فهمى

السنة الخامسة ـ العددان الثالث والرابع

يونيه ـ ديسمبر سنة ١٩٥٢

مطابع رمسيس بالاسكندرية ـ تليفون ٢١٩١٢

المحتوى

المقالات :

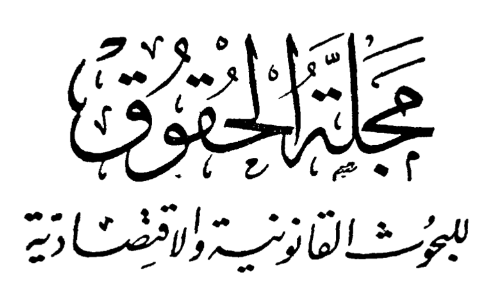
تصدر مجلة الحقوق اربع مرات فى العام ، فى مارس ويونيه وسبتمبر وديسمبر

وتقوم المجلة بالتعليق على جميع المؤلفات القانونية والاقتصادية

التى ترسل منها نسختان لادارتها

قيمة الاشتراك سنويا ١٠٠ قرش فى مصر و٢٥ شلنا للخارج فى بلاد اتحاد البريد

حقوق فى جامعة الاسكندرية (بالشاطبى)



تصدرها:

كلية الحقوق فى جامعة الاسكندرية

مؤسس المجلة : الدكتور زكى عبد المتعال
رئيس التحرير : الدكتور حسين فهمى

السنة الخامسة ــ العددان الثالث والرابع

يونيــه ــ ديسمبر سنة ١٩٥١

مطابع رمسيس بالاسكندرية ــ تليفون ٢١٩١٢

الجبهة الاقتصادية فى الحرب [1]

للاستاذ الدكتور حسين فهمى
عميد كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية

الحرب فى تطور وهى تساير فى تطورها الحركة العلمية ، بل ان الحرب كما تتأثر بالحركة العلمية تؤثر فيها . فالفتوح العلمية التى أدت اليها الحروب كثيرة نشهدها فى الطب والعلوم الكيمائية والهندسية . ومن ناحية أخرى تتطور الحرب من ناحية مختلف ميادينها وجبهاتها ؛ فالحرب القديمة كانت تقوم على جبهة واحدة هى جبهة القتال ؛ أما الحروب الحديثة فقد تعددت فيها الجبهات ؛ فهناك الجبهة الحربية والاقتصادية والمعنوية، وأصبح المدنيون يساهمون فى المجهود الحربى مساهمة فعالة حقيقية ، وسميت الحرب ــ وبحق ــ الحرب الجامعة أو الشاملة .

وعقب انتهاء الحرب العالمية الاولى قام النزاع حادا بين الحلفاء والالمان فى صدد ما اذا كانت المانيا قد خسرت الحرب فعلا ؛ أو أنه قد موه عليها ، واستخدم ولسن واستخدمت شروطه المعروفة لادخال الخديعة عليها ، حتى انتهى الامر بالتسليم ؛ فالجيوش الالمانية كانت الى نهاية الحرب على أرض فرنسا . هذه هى النظرية الالمانية . أما نظرية الحلفاء فتستند الى أن الحرب حرب كلية ، وأنه مع التسليم بأن الجبهة الحربية الالمانية لم تدمر فى نهاية الحرب ، فان الجبهات الاخرى ، وخصوصا الجبهتين الاقتصادية والمعنوية، قد تداعت تماما . واستمر هذا النزاع قائما بين الفريقين حتى نشوب الحرب العالمية الثانية ، ولعل هذا هو السبب فى أن جيوش الحلفاء فى الحرب العالمية الثانية ، قد أصرت على احتلال المانيا فعلا من ناحية ، وعلى أن يكون التسليم من ناحية المانيا أيضا بلا قيد ولا شرط ، درءا لهذا النزاع من أن يقوم مرة أخرى .

---

(١) محاضرة القيت بنادى الجيش برمل الاسكندرية فى ٢٥ ابريل ١٩٥٣

ويبدو أن نظرية الحلفاء هى النظرية السليمة ، فلم تعد الجيوش تكون الا جبهة واحدة من جبهات متعددة ، بل ان الاقتصاديين القدماء قد عملوا على زيادة ثروة الامة ، وتنميــة دخلهــا القومى لرفع الروح المعنــوية ، ولتستطيع الدولة من ناحية أخرى أن تكون قوة حربية للدفاع والهجوم قوامها الجنود المرتزقة . هذه هى النظرية التجارية ، التى وضع أسسها الاسبان ، فى القرنين الخامس عشر والسادس عشر ، والتى تقوم على تركيز الذهب والفضة ، والتى استمرت تسيطر على أوربا قرنين ونصف قرن من الزمان حتى فجر الثورة الفرنسية .

أما الآن فالشعب يشترك بمجهوده الاقتصــادى وبروحه المعنوية مع القوات الحربية ، وأن وراء كل جندى فى الميــدان جنودا آخرين يمدونه بالمعدات والتموين ، ويحافظون على مواصلاته . وفى انجلترا قدرت نسبة هؤلاء المدنيين من ١٢ الى ١٥ فردا لكل جندى فى الميــدان ، كما أوضح ذلك وزير العمل البريطانى فى مجلس العموم عند نشوب الحرب العالمية الثــانية .

فالحرب اذن ذات جبهات متعددة . وهنا تختلف الدول من ناحيــة اعتمادها على جبهة منها أكثر من اعتمادها على غيرها من الجبهات . فألمانيا تعتمد على جيوشها البرية أكثر من اعتمادها على أى شىء آخر ، ولجيشها تاريخ مجيد هو فى الواقع ابن البيئــة التى خلقت فيها المانيا ، أو بعبــارة أخرى بروسيا ، اذ كانت محوطة بدول قوية : الروسيا شرقا وفرنسا غربا والنمسا جنوبا ، والمانيا تقع فى سهل غير منيع ، فلابد اذن من جيش قوى يحمى ذمارها ، ويكون أداة للتوسع الالمانى فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر، بل ان التاريخ المعاصر فيه الدليل القاطع على صحة هذه النظرية، وأصبحت الروح البروسية لاتعنى الا أمرا واحدا هو القوة الحربية .

أما انجلترا فتعتمــد من جانبهــا على أمرين : الاسطول والجبهــة الاقتصــادية . وقــد قال نيفل تشمبرلن رئيس وزراء انجلترا فى مجلس

العموم بصدد الحرب العالمية الثانية : « ان القوة لاتقاس بقوة الرجال والمعدات الحربية فقط ، بل بقوة الصمود اليى قوامها القوة الاقتصادية وقوة المال والائتمان » • ولذلك فان انجلترا تعتمد فى كسب الحرب على الوقت ، وهى تسعى دائما الى اطالة أمد الحرب حتى تظهر آثار الجبهة الاقتصادية وتنمو ، وتكون أداة فعالة للوصول الى النصر النهائى •

وعندما وضع لورد هولدين Haldane فى وزارة الاحرار فى سنة ١٩٠٦ أساس نظام الجيش الانجليزى ، اعتمد على القوات الاقليمية Territorials ، مع تكوين حملة Expeditionary force تستطيع أن تقدم المعاونة لحلفاء انجلترا فى القارة ، أى فى أوربا عند الحاجة ، وذلك اعتمادا على الاسطول أولا وعلى القوة الاقتصادية لانجلترا ثانيا • وها هى انجلترا اليوم تنفذ نفس السياسة ، فتأبى الاشتراك فى الجيش الاوربى بحجةأن لها تبعات فى «الكومنولث» ، وهىحجة واهية فما زالت الولايات المتحدة تلح فى ضرورة اشراك انجلترا فى الجيش الاوربى ، بل ذهبت الى حد تهديدها بانقاص المعونة المالية لهـا ولاوربا ، اذا لم يتم تكوين الجيش الاوربى لمجابهة الخطر الروسى ، وأن التعلات الانجليزية يجب أن تنبذ ظهريا ، ولكن انجلترا ما زالت متمسكة هى وحكومتها المحافظة بالنظرية القديمة التى وضعها لورد هولدين المحامى العجوز والفيلسوف مترجم شوبنهور الى اللغة الانجليزية !! •

بل ان هذه السياسة الانجليزية ترجع الى أبعد من ذلك • فقد ورد فى كتاب هاريسون Harrison عن حياة لورد شاتهام Chatham : أن سياسة شاتهام كانت تتلخص فى أن الدور الذى يجب على انجلترا أن تقوم به فى القارة ينحصر فى تقديم المال ثم السفن ، دون التوسع فى تقديم الرجال • وتكاد هذه العبارة التى قيلت بصدد حرب الوراثة النمسوية فى منتصف القرن الثامن عشر ، أن تكون سياسة تقليدية تسير على نهجها

انجلترا ، وترسم معالمها ، كما يبدو ذلك لكل واقف على تاريخ الحربين العالميتين الاخيرتين •

* * *

وشتان ما بين حرب وسلام • فان امكانيات الحرب الاقتصادية تستمد من معين كلما عظم كانت البلاد أقدر على تحمل أعباء الحرب • هذا المعين هو الموارد القومية ، التى تتضمن المقدرة الزراعية والصناعية واتساع التجارة ، والنفوذ المادى والادبى فى العالم ، وتغل هذه الموارد دخلا قوميا كلما زاد عظمت رفاهيتها الاقتصادية ، واستقرت قوتها على الصمود ، بل يبدو أن فكرة الدخل القومى قد أصبحت هى الفكرة الحديثة للتحليل الاقتصادى فى السلم أيضا • ويتصل بتوزيعه استقرار مبدأ العدالة الاجتماعية ويظهر ذلك واضحا فى أبحاث « بيجو » Pigou و « هكس » Hicks من أنصار المدرسة الحديثة فى انجلترا •

على أنه فى وقت السلم قد لا تستغل هذه الموارد استغلالا كاملا ، فمهما يكن التنظيم شاملا فلا بد من اسراف هنا وتبذير هناك ، وتنويع المنتجات بمفرده فيه الكثير من التبذير ، وكذلك النفقات فان مجال الوفورات فيها متسع • وانتشار البطالة فيه اهدار كبير للقوة العاملة ، وهناك الاتفاقات والاحتكارات التى قد تجد من مصلحتها تقييد الانتاج • ويكاد الانتاج الرأسمالى أن يتسم بالطابع الاحتكارى فلا معدى عنه ، وقد خابت التشريعات التى قصد بها أن تحد منه ، حتى أصبح الانتاج الرأسمالى صنوا ومرادفا للانتاج الاحتكارى . هذا هو طابع انتاج السلم • أما فى الحرب فيجب أن تستغل الموارد استغلالا كاملا ، وتكاد البطالة أن تنعدم ، وتشتغل المصانع الى كامل قوتها الانتاجية ، ولا يسمح بأى نزاع ينشأ بين العمل ورأس المال ، وما كان مبررا ومشروعا وقت السلم يعتبر خيانة وطنية وقت الحرب •

واقتصاديات السلم تقوم على مبدأ سيادة المستهلك ، فهو يختار من السلع ما يشاء ومن كميتها ما يشاء ، ويكون الثمن هو المحور الذى تدور حوله كل هذه الاعتبارات •

وفى الحرب تكاد هذه الحرية أن تنعدم ، ويكون التوزيع بالبطاقات فى أغلب السلع ، لافرق بين غنى وفقير، وتقوم اقتصاديات الحرب على مبدأ تقييد الاستهلاك ، حتى يمكن تحويل أكبر جانب من الموارد الى الانتاج الحربى ، وحتى يحس الشعب بأنه يمر فى أيام عصيبة شداد ، وأنه يجب أن يبذل قصارى جهده فى سبيل الوصول بالبلاد الى كسب الحرب ، ويكون الغرض من تقييد الاستهلاك هو تقوية الجبهتين الاقتصادية والمعنوية •

وفى وقت السلم يسمح بتجنبيب جزء من الدخل واستخدامه فى تكوين رؤوس أموال جديدة ، حتى تدور عجلة الانتاج فى سيرها الامثل ، ولكن هذا لايكون مباحا وقت الحرب ، فليس الوقت وقت انشاء المصانع الجديدة بل يجب أن يكون الاتجاه نحو استخدام المصانع القائمة الى أبعد حد ، وتحول وحدات العمل ورأس المال التى كانت تنفق فى اعداد هذه المنشئات الجديدة ، الى استخدامها فى انتاج المعدات الحربية • بل أبعد من ذلك تضغط نفقات الاستبدال والاصلاح والتجديد الى أبعد حد ، لاحداث الوفورات وتحويلها الى الانتاج الحربى •

وبذلك يمكن القول بأن الحرب تؤدى الى اختلال فى التوازن لا بين الاجيال الحاضرة فحسب ، بل بين هذه الاجيال والاجيال المقبلة أيضا ، فبينما يجب أن يتحمل كل جيل مايقع عليه من استبدالات رؤوس الاموال واصلاحها وتجديدها ، اذا بكل هذه الاعباء تؤجل ، ويلقى بها على عاتق الاجيال المقبلة ، وفى ذلك انعدام للعدالة التى يجب أن تسود بين شتى الاجيال ، ولكن ذلك اجراء مبرر فالغرض لايحتمل تهاونا اذ يجب أن تكسب الحرب وبأى ثمن •

* * *

وفى الحرب العالمية الاولى قال الاستاذ كانان Cannan : أن «اقتصاديات الحرب» تعبير ينطوى على الكثير من الابهـام والغموض ، فالاقتصـاد السياسى يقوم على التنظيم بين أفراد البلد الواحد ، للوصول الى هـدف واحد ، هو رفع المستوى العام ، ومن الطبيعى أن هذا الهدف لايستطاع تحقيقه الا حيث يسود السلام ، أما الحرب فمظهر من مظاهر الوحشية ، تقوم على الاثرة وحب التغلب ، واقتصادياتها دكتاتورية آمرة ، لاتعرف حدودا . وفى الحرب العالمية الثانية قال الاستاذ بيجو Pigou : أن هـذه الحرب هى حرب فناء قوامها التدمير فأين هـذا من الهدف النبيل الذى ترمى اليه الدراسة الاقتصادية . أما الاستاذ نيت Knight فيقول بأن التحدث عن اقتصاديات الحرب كعلم هو كالتحدث عن الخيال ، أو هو من قبيل تسمية الاشياء بأضدادها ، ويوم يستقر الحال وتنجلى الغمة عندئذ يعود الاقتصاد السياسى الى عهده الزاهر محققا الخير للبشرية جميعا .

على أن كل هذه الآراء لاتنفى أن لدراسة اقتصاديات الحرب غرضـا ساميا هو الرغبة فى البقاء ، فلا تكسب الحرب الا بالتنظيم ، وهى جديرة بالدراسة طالمـا أن الامور الدوليـة سائرة على نمطها الحـالى ، بل ان لاقتصاديات الحرب مبادىء قد استقرت ، وأصبحت تشغل جانبا غير قليل من الدراسات الاقتصادية التحليلية .

فلابد اذن لـكسب الحرب من تنظيم الجبهـة الاقتصـادية ، وتبين عناصرها ، والعمل على تقوية هذه العناصر . وهذه العناصر يمكن اجمالها فيما يلى : ـــ

(١) المقدرة الصناعية

(٢) المقدرة الزراعية

(٣) اتساع النفوذ المادى والادبى فى العالم

(٤) الاسطول التجارى

فالصناعة عصب الحرب • وقوة الصمود فى البلاد الزراعية ضعيفة • وانجلترا أقدم البلاد الصناعية . ويعمل بالصناعة بهـا أكثر من ٩٠ ٪ من السكان ، وتتمثل الصناعات الـكبرى فى الفحم والحديد وبنـاء السفن والصناعات الميكانيكية وصـناعة الغزل والنسيج . أما المـانيا فصناعتها الرئيسية تتصل بالحرب اتصالا مباشرا ، كالصناعات الميكانيكية والكهربائية والكيماوية ، فضلا عن وفرة الفحم والحديد بهـا • وكانت الروسيا بلدا زراعيا، وقد أوجد النظام السوفيتى بها نهضة صناعية كانت نتيجة لتدبير محكم وثمرة لانظمة مرسومة ، واقتصاد موجه ، فقد وضعت مشروعات الخمس السنوات ، التى بلغت أربعة فى عددها ، والتى نجحت نجاحا تشهد به قوة الصمود التى أبداها الروس فى الحرب العالمية الثانية ، والتى استطاعوا أن يقضوا بها على الجحافل الالمانية قضاء مبرما •

وعند نشوب الحرب تولد ظاهرة الانتقـال من الصناعة المدنيـة الى الصناعة الحربية ، وهو ما يعبر عنه فى اقتصاديات الحرب بحـالة التحول transforma ion scena ، وهذ التحول ليس جزافيا بل هو علم وفن تقوم قواعده على المبادىء الآتية :

١ ــ يجب أن يتم الانتقال بالتدريج حتى لايتأثر مستوى المعيشـة وبالتالى الجبهة المعنوية •

٢ ــ لايجب أن يطغى الانتـاج الحربى على الانتـاج المدنى بشكل مطلق ، حتى يكون ميسورا تبادل الانتـاج المدنى بما تحتاجه الدولة من الخارج من المواد الاستراتيجية كالمطاط والقصدير مثـلا ، أو من المواد الغذائية •

٣ ــ ان المشكلة فى عملية الانتقال هى فى تنظيم اليد العاملة ، والتنسيق بين حاجات البلاد المدنيـة والحربية ، وفى تدريب العمال على الاعمـال الحربية الجديدة ، وهو موضوع يحتاج الى الكثير من الجهد والتجربة •

٤ ــ لايجب تخصيص كل رأس المال وتحويله تحويلا كليا للانتاج الحربى ، فالموانى والسكك الحديدية يجب أن يكون لها نصيبها من الانتاج المدنى والا تعطلت وشلت الاداة الحربية . ولا يمكن الاستغناء عن هذه السياسة الا حيث يكون الغرض هو الالتجاء الى الحرب الخاطفة ، وهو ما كانت ترمى اليه المانيا فى الحرب العالمية الثانية ، بعكس الحلفاء الذين تقوم سياستهم على اطالة الحرب فكلما طال أمد الحرب لاح لهم فجر النصر .

***

أما بالنسبة للزراعة فمن القواعد الرئيسية العمل على كفاية التموين لاطعام الشعب حتى لاتتأثر الجبهة الداخلية ، والبلاد المحاربة التى بها عنصر زراعى قوى لها هذه الميزة ، أما فى غيرها فالامر يحتاج الى تدابير خاصة فى التموين ، اذ يتوقف كل شىء على النقل وتكون البلاد معرضة لخطر قطع مواصلاتها مع الخارج ، وبالتالى لانهيار الجبهة الداخلية .

وقد اضمحلت الزراعة اضمحلالا كبيرا بعد الانقلاب الصناعى فى انجلترا ، على أن الضربة القاضية جاءت عند الغاء قوانين القمح سنة١٨٤٤، تلك القوانين التى كانت تحمى الزراعة الانجليزية من خطر المنافسة الاجنبية ، وكان من نتيجة هذا الالغاء أن فقدت الارستقراطية الزراعية مركزها الاجتماعى ، وأفسحت المجال لظهور الارستقراطية الصناعية . ودرجت انجلترا على اتباع هذه السياسة للسببين الآتيين :

(١) أن انجلترا كانت تستثمر مواردها فى الصناعة ، وتستورد المواد الغذائية من الخارج ، وهو وضع أكثر ملاءمة لها بالقياس الى دخلها القومى .

(٢) أن انجلترا مرتبطة ببلاد « الكومنولث » ارتباطا يحتم عليها شراء المنتجات الزراعية من هذه البلاد ، وفقا لاتفاقات أوتاوا سنة ١٩٣٢ .

على أن هذه السياسة قد لاقت أخيرا معارضة قوية ، وظهرت حركة ترمى الى احياء الزراعة فى انجلترا لمكافحة البطالة ، ولكن يبدو أن السبب

الاكبر هو استراتيجى محض يتلخص فى صعوبة التموين وقت الحرب ، فى الوقت الذى يجب فيه تخصيص حمولة السفن للاغراض الحربية دون غيرها .

وفى جلسة مجلس العموم فى ٣ ابريل سنة ١٩٤١ أجمل وزير الزراعة الموقف كما يلى :

« انه بينما زاد عدد السكان فى انجلترا من ٤١ مليون سنة ١٩١٧ الى ٤٨ مليون سنة ١٩٤٠ ، فان مساحة الاراضى الزراعية قد نقصت بمعدل ٢ ½ مليون من الافدنة . وفى الحرب العالمية الاولى زيدت المساحة المنزرعة بسبب الحرب بين سنة ١٩١٤ و سنة ١٩١٨ من ٣٢ ٪ الى ٣٨ ٪ من مجموع الاراضى القابلة للزراعة ؛ وفى هذه الحرب رفعت هذه النسبة الى ٤٠ ٪ » وفى نفس الجلسة أوضح مستر لويد چورج السياسى المعروف أهمية الزراعة فقال :

« أصبحت الزراعة مسألة ثانوية فى انجلترا ؛ وقلما يتناولها المجلس بالبحث ، واذا طرحت للمناقشة فان عدد الحاضرين يكون فى الغالب ضئيلا ، مع أهمية الزراعة فى الحرب . فقد الحق الالمان بالروس هزيمة نكراء فى الحرب العالمية الاولى ، واكتسحوا رومانيا وبلجيكا والحقوا بالجيش الايطالى خسائر لم تقم له بعدها قائمة . وفى صيف سنة ١٩١٨ ساق الجيش الالمانى جيوش الحلفاء أمامه ، على أنه بحلول الخريف أصبح هذا الجيش الممتاز متصدعا متداعيا ، لقلة الموارد الغذائية ، فقد أهملت المانيا الزراعة فى بلادها قبل الحرب على أن هذا الاهمال كان تاما أثناء الحرب مما أنزل بها الهزيمة فى النهاية » .

وفى الاستعداد الحربى القائم الآن بين الجبهتين الشرقية والغربية يبدو التفوق واضحا للجبهة الشرقية فالروسيا انتاجها الزراعى عظيم ، أما الحلفاء فميزتهم غير واضحة فى هذا المضمار . ولعل هذا هو السبب فى أن الزراعة فى انجلترا قد أصبحت تلاقى اهتماما لم تلاقه فى السنين السابقة ،

وبينما كان الاحرار فى السنين الماضية هم الذين يعتنقون مبـدأ تشجيع الزراعة ، فان العمال والمحافظين الآن لايقلون عنهم اهتماما بالنسبة لهـذا الامر ، كما يبـدو ذلك واضحا فى البرامج الحزبيـة التى يصدرونها وفى مناقشاتهم فى البرلمان .

***

والعنصر الثالث فى الجبهة الاقتصادية هو اتساع النفوذ المادى والادبى فى العالم . ان المواد الاستراتيجيـة مبعثرة فى أماكن كثيرة ، فالبترول فى الشرق الاوسط والمطاط والقصـدير فى الملايو ، وأصبحت هـذه المواد عصب الحرب . وقد درجت انجلترا على استثمار رؤوس أموالها فى البلاد التى تعاونها فى حالة قيام الحرب ، فقد كان لها فى الخارج قبل الحرب الاخيرة ما يقرب من ٣٥٠٠ مليون جنيه ، تغل لها دخلا قدره ٢٥٠ مليون جنيـه ، تسوى به النقص فى ميزانها التجارى . ولكن للامر طابعـا سياسيا يفوق طابعه الاقتصادى : فان هذه الاموال رصيد تسحب عليه انجلترا ماتريد من المواد اللازمة للحرب . ولذلك فان غالبية رؤوس أموالها فى الخارج كانت موظفة فى الولايات المتحدة ، وفى أمريكا اللاتينية بدلا من استثمارها فى الامبراطورية . وقد نضب هذا المعين بانتهاء الحرب ، ولكنها الآن فى سبيل تكوينه رغم سياسة التقشف التى تتبعها فى الداخل . على أن الانتفاع بهذا العنصر متوقف على تكوين الاحلاف ، اذا نشبت الحرب بين الشرق والغرب ، وعلى مسألة تكوين « القوة الثالثة » التى تتزعمها الهند فى آسيا ، والتى يبدو أن لهـا صدى فى الشرق الاوسط ، وعلى حركات الاستقلال والحركات الوطنية التى تسود آسيا وأفريقيا ، والتى لاشك سوف تتأثر بها الاوضاع الحربية ، اذا مادق ناقوس الخطر . وعنـدئذ سوف تكون الميزة للفريق الذى تتسع موارده ، وكذلك للفريق الذى يستطيع أن ينقل هذه الموارد الى جبهات القتال فى يسر وسهولة ، فاتساع الموارد بمفرده لايكسب حربا ، وهنا تبدو أهمية عنصر النقل وسيادة الاساطيل التجارية .

ولذلك فان انجلترا لاتستطيع أن تتنازل عن سـيادتها البحرية ، والا

فانهـا تفقـد مركزها الدولى الممتـاز • وقد وضـع كروموبل أسس التقدم البحرى الانجليزى ، لانه أول من عمل ، بقانونه المعروف بقانون الملاحة ، على تقوية البحرية الانجليزية • وأساس هذا القانون هو تدخل الدولة لتنظيم الملاحة ، مما يجعل لانجلترا السيادة البحرية ويضمن لها هذا التفوق باستمرار •

والواقع أن هنـاك طريقين رئيسيين للقضـاء على انجلترا : أولهما الامتناع عن الاتجار مع انجلترا ومقاطعة صادراتها مما يسبب لها اعسارا شديدا ، وثانيهما هدم أسطولها التجارى ، وضرب الحصار البحرى عليها، وهو سلاح من أقطع الاسلحة فى الحروب ، وقد استخدمه نابليون ضـد انجلترا ، وحاولت الغواصات الالمانية بمعاونة ارلندا الجنوبيـة أن تشل حركة النقل البحرى الى انجلترا فى الحرب العالمية الاولى وكذلك الثانية فمهدت ارلندا قواعد للغواصات الالمانية ، وهو أخشى ما تخشاه انجلترا اذ تخسر بسببه جزءا غير يسير من أسطولها التجارى • أضف الى ذلك أن الاعتماد على مكافحة الغواصات بالطرق العلميـة ، لم ينجح النجاح المنشود ، والعلاج الصحيح الى الآن هو فى سرعة انتاج السفن بما يزيد عن تعويض الخسائر •

ولعل هذا هو السبب فى أن انجلترا لاتسمح مطلقا بالتنازل عن سيادتها البحرية وقد كتب تشرشل فى كتابه الازمة العالمية The World Crisis : ان السبب الحقيقى فى نشوب الحرب العالمية الاولى ، كان فى التنافس البحرى بين المانيا وانجلترا ، وعندما وضع ولسن شروطه المعروفة ، وضمنها حرية البحار ، لم تقبل انجلترا هذا المبدأ ، واعتبرته مقيدا لسيادتها البحرية • وتعمل انجلترا دائما على الاشراف على البواغيز ، ولا تسمح مطلقا بوجود دول قوية تنازعها السيادة البحرية ولو محليا • وآية ذلك اشتراك انجلترا فى حرب القرم سنة ١٨٥٤ مع تركيا وفرنسا ضد الروسيا ، لمنعها من احتلال القسطنطينية وخروجهـا الى البحر الابيض المتوسـط ، وفى منـاهضة انجلترا لايطاليا فى الحرب العالمية الثانيـة دليل واضح على اتباع هـذه

السياسة التقليدية • وقديما دمرت روما قرطاجنه بعد حروب طويلةبسبب التنازع على السيادة البحرية والتاريخ يعيد نفسه •

فالملاحة التجارية وبالتالى القوة البحرية هى مصـدر قوة انجلترا ، وينبوع ثروتها ، كما هى موضع ضعفها ، وهذه هى مسألة لايختلف فيها حزب عن آخر •

هذه هى العناصر الرئيسية للجبهة الاقتصادية على أن هناك عنـاصر أخرى يجب أن تأخذ فى الحسبان، كعدد السكان، واستتباب النظام المالى ، أضف الى ذلك أيضا أن الجبهة الاقتصادية لاتكفى بمفردها لكسب الحرب، بل يجب أن تحول هذه الامكانيات بسرعة وبسهولة لخدمة الحرب • فادارة الحرب يجب أن توكل للاكفاء ، وهنـا يظهر أثر التنظيم المدنى فى كسب الحرب • فالحرب علم ولكنها فن فى ناحيتها المدنية ، كما هى فن فى ناحيتها الواقعية • وقد نلحظ بهذا الصدد علاقة دقيقـة بين الادارة فى المنشئات الاقتصادية وادارة الحرب ، أليس الغرض فى كليهما هو الحصـول على الغرض المنشود بأقل تكلفة ؟ •

* * *

ولا يغربن عن البال أن الحرب بمجرد نشوبها تثير الكثير من المشاكل ، فتنشأ مشكلة التضخم ، بما يترتب عليها من انعدام التوازن بين الدخول والاثمان ، وعندئذ يضيق أصحاب الدخول الثابتة بحالتهم ، فدخولهم قد أصبحت غير كافية لمجابهة نفقات معيشتهم ، بل ينعدم التوازن بين الدخول بعضها وبعض ، وهى مشكلة ضخمة لاتكفى جرة قلم لحلها ، ثم تأتى بعد ذلك مشاكل التموين ، واضطراب الصرف ، والخروج عن نطاق التجارة متعددة الاطراف الى الانظمة الثنائية ، وتتعـدد أسعار العملة فى السوق الواحدة • ففى أغسطس سنة ١٩٣٩ كان السعر الرسمى للاسترلينى هو ٤ر٦٨ دولار ثم خفض السعر الى ٤ر٠٣ عقب نشـوب الحرب ، وترتب

على ذلك أن البضائع الامريكيـة فى الاسواق الانجليزية صـارت أعلى سعرا وبعبارة أخرى أنه للحصول على نفس الكمية من البضائع الامريكية يتعين على المستورد الانجليزى أن يدفع بعملته ١١٦ جنيها استرلينيا ، بدلا من ١٠٠ . وهذا بلا شك يزيد فى أعباء انجلترا بالنسبة للنفقات الحقيقية للحرب . ولكن هذا التخفيض كان مبررا من الناحية الفنية ، لان انجلترا كانت تعـد نفسها لحرب غير قصيرة ، ولا بد أن احتياطيها الذهبى سوف ينضب معينه ؛ فأولى من الآن أن يخفض الجنيـه بدلا من أن تضطر الى تخفيضه بعد ذلك ، وقد ينخفض عندئذ الى أكثر من هـذه النسبة تحت تأثير العوامل النفسية . وليت الامر اقتصر على ذلك فقد تعددت أسعار الاسترلينى فى سوق نيويورك ، وأصبح الجنيه الحر أقل سعرا من الجنيه الرسمى ، وضاعت على انجلترا كميات لايستهان بها من الدولارات ممـا اضطرها بعد ذلك الى تطبيق مراقبة الصرف تطبيقا صارما .

ومن المشاكل التى تثيرها الحرب مشكلة الاسترباح profiteering ، أى عندما يلجأ التجار الانتهازيون الى انتهاز الفرص المواتية لرفع أسعارهم، ولايكفى عندئذ تحديد الاسعار ، لان التحديد فى هذه الحالة قد يؤدى الى اختفاء السلع . وبعد ذلك تأتى مشاكل العمل والعمال الناتجة عن تحديد الاجور وعدم كفايتهـا للوصول الى مستوى معقول للمعيشـة ، وأخيرا مشكلة الضرائب ، وتعديلاتها لسـد العجز فى الميزانية ، والالتجـاء الى سياسة مالية معقدة لمواجهة هذه المواقف الشاذة .

فى وسط هذه الفوضى ، وفى غضون هذا الاضطراب ، يقع العبء على الحكومة التى تدير الحرب . وخذوا مثلا : فانجلترا يجب أن تطبق سياسة التشغيل الكامل وقت الحرب ، ومعنى هذا زيادة الدخول النقدية . والجزء الاكبر من الانتاج يجب أن يخصص لخدمة الحرب ، وأما البضائع المدنية فجزء منهـا يجب أن يصـدر حتى يمكن لانجلترا أن تحصل على المواد الغذائية اللازمة لهـا ، وعلى المواد الاستراتيجية الضرورية ، ولذلك فان

جانبا غير كبير هو الذى يخصص للاستهلاك الداخلى . وعندئذ تبدو ظاهرة التضخم بأجلى مظاهرها ، وترتفع الاسعار ، وينعدم التوازن بين الطبقات ، وتوجد الحكومة المضطلعة بالحرب فى مأزق لاتحسد عليه .

وقد يبدو لاول وهلة أن الاعتبارات الحربية هى التى يجب أن تكون لها الاولوية على اعتبارات التصدير . هذا هو المعقول وهذا هو المنطق . ولكن خذوا مرة أخرى انجلترا مثلا : ان انجلترا اذا تباطأت فى الانتاج الحربى تعرضت لخسارة الحرب ، ولكنها تتعرض أيضا لهذه النتيجة اذا لم تباشر تصدير البضائع لكى تستورد المواد الغذائية والاستراتيجية . ففى الحالة الاولى قد تنهار الجبهة الحربية ، وفى الحالة الثانية قد تنهار الجبهة الداخلية، وهكذا تجد الدولة نفسها بين شقى رحى ، أو بين أمرين أحلاهما مر . ولذلك فحركة تصدير البضائع يجب ألا يغفل عنها ، لاتصال هذه الحركة بالحصول على النقود الاجنبية اللازمة لسير الحرب. فالقاعدة أن الدولة تحاول أولا أن تستخدم حصيلتها من الذهب والدولارات ، لتدفع أثمان مشترياتها من الخارج ، فاذا نضب هذا المعين ، وهو لاشك ناضب بعد وقت غير طويل ، كان على الدولة أن تتولى تصدير البضائع لتحصل على وارداتها عملا بالقاعدة الاقتصادية المعروفة « ان الصادرات تدفع للحصول على الواردات » .

هذه هى الصعوبات التى تجابهها الدولة التى تدخل الحرب . وعندئذ كان لابد من تنسيق الجهود تماما كما يتم تنسيق الجهود بين الاسلحة الحربية المختلفة . ففى الحرب الماضية تولت الجبهة الاقتصادية ست وزارات مختلفة ، هى : وزارة المالية ، ووزارة الامدادات supply التى تنتج انتاجا حربيا ، ووزارة التجارة ، ووزارة الحرب الاقتصادية التى تعمل على ألا تقع المواد الضرورية للحرب فى يد الاعداء، ووزارة الطعام ، ووزارة النقل البحرى . وكل منها يسعى الى هدف واحد ، هو ادارة الحرب من الناحية الاقتصادية . ولكن الطرق مختلفة ولا بد من التنسيق بينها ، حتى

لايقع التعارض الذى يلحق أشد الاضرار بالجبهة الحربية . وأضرب لكم مثلا : أن وزارة الامدادات فى حاجة الى المواد الخام كالصلب والمطاط ، ولكن وزير التجارة يود لو وجهت هذه المواد الى الانتـاج المدنى حتى يتسع مجا ل التصدير . وحتى تحافظ انجلترا على أسواقها الخارجية بعد الحرب ، فانه من القواعد المسلم بها فى ادارة الاعمال ودراسة الاسواق ، أن الدولة التى تفقد أسواقها ، تجد من العسير عليها استردادها ، وهى اذ تستطيع ذلك فانها تتكلف نفقات طائلة . وكذلك وزير الطعـام لابد أن تفتح له أسواق الاستيراد ولا يكون ذلك الا بزيادة التصدير ، والا تعثرت انجلترا فى مشـاكل التموين المعقـدة : اذن كان لابد من التنسيق حتى لاتتفرق الجهود بددا .

وفى انجلترا اتبع تنظيم خاص هو أن يمر هذا التنسيق فى مرحلتين : المرحلة الاولى أن تتولى هذا التنسيق لجنة من الرؤساء الدائمين ، لعـدد كبير من المصالح الحكومية تمثل الانتاج ذا الطابع الحربى أو الطابع المدنى، وتكون بمثابة هيئـة أركان الحرب الاقتصادية ، وقـد كان على رأسها اللورد Stamp وهو رجل مشـهود له بالخبرة العمليـة الاقتصادية ، وعلمه بالاداة الحكومية وبسير الاعمال فيها ، أما المرحلة الثانيـة فهى ان قرارات هذه اللجنة يجب أن تعرض على وزارة الحرب war cabinet وهى مشكلة من وزراء مسئولين ، قلة فى العدد حتى يمكن أن تتخذ القرارات وتنفذ بغاية السرعة ، وكان لابد من المرحلة الثانيـة عملا بمبدأ المسئولية الوزارية فى النظام الديمقراطى الانجليزى .

ولذلك فقد أجمل النائب Salter خصـائص الجبهة الاقتصـادية فى أن وظيفة هذه الجبهة ذات شقين : الاول زيادة الانتاج الى أقصى حـد ممكن ، واسـتخدام كل موارد الانتاج الموجودة ، حتى لايبقى أحـدها عاطلا . أما الثانى فهو فى توجيه هذه الموارد توجيها فنيا لكسب الحرب وهو ما يعبر عنه بالاستراتيجية الاقتصادية .

* * *

والجبهة الاقتصادية فى مصر تقوم على اعتبار أساسى واحد يتلخص فى زيادة الدخل القومى للدولة وزيادة الرقعة الزراعية ، وزيادة الانتاج الصناعى ، ونشاط الحركة التجارية فى الدولة ، وارتفاع المستوى العام للافراد . وهذه مسألة شائكة لان الانتاج قد يزيد ، ولكن زيادة عدد السكان قد تكون بمعدل أكبر . ولذلك فلا أمل فى رفع المستوى العام الا بالنظر الى السكان من ناحية الكيف لا من ناحية الكم ، حتى يرتفع معدل الدخل للفرد . ولا عبرة بغير ذلك فانه اذا ساد مستوى الفقر الحالى فان الوازع الوطنى قد يكون ضعيفا .

وامكانيات مصر فى الزراعة كبيرة . فيجب العمل على استصلاح الاراضى البور والاراضى الرملية على جانبى الوادى ، وادخال الرى المستديم محل الحياض . يجب العمل على زيادة انتاج الفدان الى أقصى حد ممكن ، وخفض تكلفة الانتاج باستخدام الوسائل الحديثة لخدمة الارض واستخدام الآلات الزراعية بدلا من الوسائل البدائية ، وتنويع المحاصيل بقدر الامكان وتصدير الزائد عن الحاجة . هذه هى السياسة الزراعية قصيرة الاجل ، أما السياسة طويلة الاجل فتنحصر فى زيادة حركة الاصلاح فى الاراضى البور ، ويجب على الحكومة أن تضع برنامجا دقيقا منظما ، لان المشروعات الفردية لن تستصلح من المساحات ما يكفى للتأثير فى رفع مستوى المعيشة تأثيرا ملحوظا ؛ ومن جهة أخرى قد تؤدى الاوضاع الجديدة الى حدوث تغيير فى توزيع الدخل الاهلى لصالح الطبقات الفقيرة ، فيزداد الاقبال على بعض الصناعات المحلية التى تعانى الكساد فى الوقت الحاضر ، فالتوسع الصناعى متوقف على اتساع السوق ، وتوزيع الدخل توزيعا عادلا يساعد على خلق هذه السوق المتسعة .

ويبدو أن الغاية فى السنين الاخيرة قد اقتصرت على التوسع فى الرقعة الزراعية ، مع أن هناك سبيلا آخر هو التوسع فى الزراعة الكثيفة ، أى العمل على زيادة الانتاج من نفس الرقعة بالتوسع فى استخدام الآلات وبأنواع الترشيد والتوجيه .

وقد يكون كل ما سبق من الكلام المعاد الذى سبق ترديده مرارا . ولكن الذى لاشك فيه أن هناك انقلابا زراعيا تمر فيه البلاد ، ولكنه انقلاب الى أسوأ . فقبل الحرب العالمية الاخيرة كانت المحاصيل فى زيادة مستمرة : محاصيل القطن والغلال والقصب والفاكهة والخضر ، وكان ميزان مصر الحسابى أقرب مايكون الى التكافؤ ، ان لم يكن راجحا فى بعض الاحوال لمصلحة مصر ، وكذلك الميزانية العامة التى هى فى الواقع ونفس الامر مرآة ناصعة لحالة الدخل القومى ، وأصبح من الممكن القيام بالمشروعات الانتاجية العامة كمشروعات الرى العديدة التى يعد انشاؤها مفخرة فى أى بلد ، ثم انقلبت الآية بعد الحرب العالمية الثانية فلوحظ العجز الواضح فى المحاصيل المختلفة وظهر العجز واضحا فى الميزان الحسابى ، رغم ارتفاع معدل أسعار القطن فى السنين الاخيرة . ولولا ما يطلق سنويا من الارصدة لسداد العجز لساءت الاحوال ، ومن جهة أخرى نجد مصر غير قادرة على القضاء على هذا العجز بالطرق الكلاسيكية، فمصر لاتستطيع أن تلجأ الى تخفيض قيمة الجنيه المصرى مثلا ، فقد يجر هذا الاجراء عليها الويلات من ناحية سوق النقود فيها ، أى من ناحية نظامها البنكى ، فلا يبقى بعد ذلك الا أن يقتطع من الواردات . وهذا اجراء كان من الممكن التفكير فيه قبل الحرب العالمية الثانية بل كان هو الواقع مثلا . ولكن مصر استوردت فى العام الماضى من الغلال حوالى ٨٠٠ر٠٠٠ طن قيمتها حوالى ٤٥ مليونا من الجنيهات . وأصبحت الضروريات تحتل جانبا أكبر من الواردات ، وتغير « نمط » pattern التجارة الدولية ، وأصبح الطلب على الواردات ذا مرونة أقل عن ذى قبل . وهكذا غلت يد مصر الى حد كبير عن سياسة استقطاع الواردات ، لايجاد التوازن العام فى الميزان الحسابى .

وليست لمصر سياسة زراعية ، وقد تكون مصر الى حد بعيد غير مسئولة عن ذلك . فالسياسة القطنية فى الظروف العادية قد تكون سياسة مبررة ، فمصر لاتستطيع التحكم فى أسواق القطن الخارجية ، وأسعار

الخارج هى التى تحكم أسعار الاسكندرية ،و لم يبق الا تحسين الانتاج وزيادته ، حتى يكون لذلك أثره فى الميزان الحسابى ، وفى أسواق رأس المال ، وسوق النقود . وقد يكون من العسير نقد هذه السياسة ، فمصر دولة تعتمد فى اقتصادياتها على ظروف غيرها dependent economy ، ولن يوجد محصول مجز يعدل القطن فى الاوقات العادية ، وفكرة تنويع الحاصلات يجب أن تعالج بالكثير من الحذر ، وقد تكون غير واقعية الى حد بعيد . أما السياسة القمحية فهى خاضعة فى مجموعها للسياسة القطنية ، فحيث تكثر مساحة القطن تقل المحاصيل الشتوية ، وهكذا تجد مصر نفسها فى مهب الريح بالنسبة لدخلها القومى الذى يتراوح فى حدود واسعة ، معقبا وراءه مشكلات عويصة متعلقة بالانظمة النقدية والبنكية والمالية .

ولكن المؤكد أن هناك وسائل يحسن اتباعها للتخفيف من وقع هذه السياسة ، التى تجد مصر نفسها مضطرة الى اتباعها ، والواجب أن تكون لنا سياسة قمحية مرسومة . فالقاعدة أن السياسة القطنية هى التى تملى السياسة القمحية ولا عكس ، ولكن الاوضاع قد تغيرت أخيرا ، فأسعار القطن فى هبوط وأسعار القمح فى ارتفاع ، وتغيرت نسب الاستبدال بينهما ، وتكون النتيجة الواجبة الاتباع هو التوسع فى الزراعة القمحية وتحديد الزراعة القطنية وهو ما اتبع فعلا من الوجهة النظرية . فمنذ سنة ١٩٤٣ كانت تصدر تشريعات تفرض زراعة القمح فى نسبة معينة من الزمام الذى يملكه كل زارع ، على أن هذه التشريعات لم تنفذ كما يجب ، كما يبدو ذلك من الجدول .

السنة	تقدير مساحة القمح طبقا للقانون (آلاف الافدنة)	المساحة الفعلية للقمح (آلاف الافدنة)	العجز فى المساحة (آلاف الافدنة)
١٩٤٣	٢٠٥٤	١٩١٧	١٣٧
١٩٤٤	١٧٢٥	١٦٥١	٧٤

١٩٤٥	١٧٢٥	١٦٤٧	٧٨
١٩٤٦	١٧٢٥	١٥٨٦	١٣٩
١٩٤٧	١٧٢٥	١٦٣٠	٩٥
١٩٤٨	١٧٥٠	١٥١٦	٢٣٤
١٩٤٩	١٧٥٠	١٤١٧	٣٣٣
١٩٥٠	بدون قيد	١٣٧٢	—
١٩٥١	١٦٥٠	١٤٩٧	١٥٣
١٩٥٢	١٦٥٠	١٤٠٢	٢٤٨

وقد اضطرت الحكومة الى استيراد القمح بمقادير وفيرة لسد حاجة البلاد ، مما كان سببا فى خلق العجز فى الميزان التجارى، فقد استنفد استيراد القمح خلال السنوات الخمس من ١٩٤٨ ــ ١٩٥٢ حوالى ١١٠ مليونا من الجنيهات . ولذلك يكون من المعقول أن الوقت قد حان لاخضاع السياسة القطنية للسياسة القمحية طالما تغيرت نسب الاستبدال ضد القطن .فالسلام فى سبيله الى الاستقرار وأصبح الافق الدولى أكثر صفاء ، وبلاد المواد الاولية يهبط سعرها بنسبة أكبر من هبوط أثمان الواردات ، ولذلك فانها يجب أن تأخذ للامر عدته اذا « شب » السلام ، ولايكون ذاك الا بالاقلال من الواردات ما أمكن ، اذا أردت أن تستقر فيها الانظمة النقدية والمالية على أساس وطيد .

***

أما بالنسبة للصناعة ، فقد تعالت الصيحات أخيرا بوجوب تصنيع البلاد، تحت الاعتقاد بأن البلاد الصناعية هى البلاد التى يرتفع فيها دخل الفرد ، وهى المسموعة الكلمة والاعز جاها وسلطانا ، ولكن المؤكد أن العقلية الصناعية لاتنشأ الا تدريجا . فان المانيا قد ظهرت نهضتها الصناعية فى أوائل القرن الحالى ، مع أنها قد بدأتها بعد انتصارها على فرنسا فى الحرب السبعينية . واليابان وهى دولة صناعية عظمى لم تظهر نهضتها الحقيقية

الا بعد الحرب العالمية الاولى ، وان كان ظهورها فى المجال الدولى جاء فى أعقاب انتصارها على الروسيا فى سنة ١٩٠٤ ، والعقبات أمام التصنيع ليست قليلة : فالصناعة تقوم على رؤوس الاموال ، وعلى الخبرة الفنية ، وعلى اتساع الاسواق .

ونمو رؤوس الاموال فى مصر يتصل بطبيعة المشروعات . فالتمويل قد يكون داخليا وقد يكون خارجيا وقد يجمع بين الاثنين . والتمويل الداخلى يتصل فى أساسه بالادخار . وأما الحصول على رؤوس الاموال الاجنبية ، فقد يكون بتخصيص جانب غير قليل من حصيلة البلاد من العملة الاجنبية للمشروعات والباقى للاستيراد ، ولكن الاساس فى رؤوس الاموال الاجنبية هو الاقتراض . على أن رؤوس الاموال الاجنبية اذا توفرت فانها لن تكون بديلا عن الادخار . فالادخار هو دليل على الاستقرار والرغبة فى التقدم ، وكلما كان الادخار ناشطا كان اقبال رؤوس الاموال الاجنبية على الاستثمار واضحا .

أما تشجيع الادخار فى مصر فهو أمر فى حاجة الى التوجيه ورسم خطوط عريضة يجب اتباعها . وفى مصر قد تعتبر الظروف مواتية لتشجيع الادخار ، فان الدخل غير موزع توزيعا سليما ، ولو وزع الدخل لانعدم الادخار ، لان القدرة عليه عندئذ تكاد أن تنعدم ، ولعل هذه هى الميزة الوحيدة التى تترتب على سوء توزيع الدخل ، لان ذوى الدخول الكبيرة عندئذ هم الذين يستطيعون أن يستثمروا مدخراتهم ، فى أوجه النشاط المختلفة .

على أن الادخار يتأثر أيضا بالنظام الضرائبى فى الدولة ، ويجب على الدولة أن تضع نظاما يبقى تحت أيدى المولين مايسمح بتكوين هذا الفائض ، كما يحال دون انسياب هذا الفائض الى الاستهلاك غير المنتج ، فيحد من استيراد السلع الكمالية ، كما يجب انتهاج الوسائل المختلفة التى

تساعد على الاستثمار باعفاء أرباح الشركات الجديدة مثلا من الضرائب فى سنوات تشغيلها الاولى •

على أن اتباع هذه السياسة قد يؤدى الى تخفيض الحصيلة الضرائبية تخفيضا غير يسير، ذلك لان نفقات الدولة التقدمية فى زيادة مستمرة، فالدولة تدأب على توفير المرافق العامة لجميع السكان من تعميم التعليم المجانى والعلاج والاخذ بأسباب الضمان الاجتماعى ، فأنى للحكومة اذن أزاء كل هذه الاعتبارات أن تخفض من ضرائبها ، فهذه نفقات ملحة لاسبيل الى التخلص منها • وعندئذ تجد الدولة نفسها بين شقى رحى : اما أن تنفذ سياسة شعبية تؤتى أكلها سريعا ، واما أن تنتقص من هذه النفقات الاجتماعية فى سبيل تكوين رؤوس الاموال • والاولى اتباع الرأى الثانى ، فان بناء الدولة يجب أن يقوم على أساس زيادة الانتاج ، وزيادة الانتاج اعتبار يتصل بنمو رؤوس الاموال ، وعندما تدور عجلة الانتاج، وتنشأ المشروعات يزيد الدخل القومى زيادة تسمح بتحقيق كل عوامل الرفاهية الاجتماعية فى شتى مظاهرها • والحق أن هذه مشكلة تعانيها الحكومات التى تعتمد على التأييد الشعبى، فان هذه الحكومات بطبيعتها الحزبية، تسعى وراء مصلحتها العاجلة ، فضلا عن أنه ليس من اليسير اقناع رجل الشارع ، بأن هذه المشروعات الانتاجية يوم تزدهر ، سوف تسمح بتحقيق ماتصبو اليه نفسه من أسباب الرفاهية الاجتماعية •

ان سياسة التقشف يجب أن تكون المبدأ الاول فى سبيل زيادة الانتاج فى بلد يزيد سكانه بشكل واضح ،ويجب أن يخضع الجميع لهذه السياسة ، أغنياء وفقراء فى سبيل اعادة بناء الدولة من جديد ، لا لخير المجتمع الحاضر فقط ، بل فى مصلحة الاجيال القادمة أيضا • وعندئذ يكون المبدأ الاقتصادى الواجب الاتباع ، هو أنه حيث يتعارض الاستهلاك مع الاستثمار، فان الاخير هو الذى يجب أن تعطى له الاولوية ، ويعترف له بالصدارة •

وقد قام نقاش طويل فى مسألة الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية ، فمن مؤيد يرى أنه لاقيام للصناعة الا بالاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية، ومن معارض يرى العكس ، بل يذهب الى أن الاستعانة بها نكبة يجب أن تتحاشى بقدر الامكان . وهو نقاش افلاطونى طالما أن البلاد فى حاجة ماسة الى رؤوس الاموال الاجنبية ، وطالما اتخذت الضمانات التى تمنع من تعسف المقرضين . على أنه من ناحية المبدأ يجب الاستعانة ما أمكن برؤوس الاموال ، أجنبية كانت أو وطنية ، تستطيع بها البلاد أن تحقق الرخاء .

فليس يصح مثلا القياس على حالة قروض اسماعيل قديما . فهذه القروض تختلف كثيرا عما تطلبه البلاد الآن ، فان ورود رؤوس الاموال الاجنبية لاستثمارها فى قروض الدولة ، وهو ماوقع فى عهد اسماعيل قد عفا واندثر . ومهما أوتيت البلاد المتخلفة من قوة فى الاقناع ، فان رؤوس الاموال الاجنبية سوف تعزف عن الاشتراك فى هذا النوع من الاستثمار، لاسباب كثيرة بعضها سياسى وبعضها اقتصادى ، وقد ضاعت أموال المقرضين فى كثير من البلاد ، بالانكار تارة ، وبالانتقاص منها تارة أخرى ، ولذلك فيكون قياس هذه الحالة على حاجيات مصر الحاضرة هو قياس مع الفارق .

أما موضوع الحصول على رؤوس الاموال الاجنبية فقد أضحى لسوء الحظ مشكلة تتصل بالسياسة . فالمؤسسات المالية الدولية كبنك الانشاء والتعمير تقرض لآجال طويلة ، وتناسب هذه الطريقة المشروعات الكبرى كمشروعات الرى أو السكك الحديدية ، أو خلق القوة المحركة . ويجب للاقراض أن تتأكد هذه المؤسسة من صلاحية المشروع وفائدته المحققة . هذه هى القاعدة التى تحكم هذه المؤسسة من الوجهة النظرية. أما من الوجهة العملية فان الاقراض من هذه المؤسسات يقوم على اعتبارات سياسية ، فالقروض لاتمنح الا للدول التى تتبع سياسة الغرب ، وتدور فى فلك الولايات المتحدة ، فالدول التى قد تعتزم الحياد مثلا ليس لها أن تطمع كثيرا

فى هذه القروض ، فضلا عن أن هذا البنك لايعنى الا باقراض الصناعات التى للولايات المتحدة فيهـا كبير اهتمام ، فالبنك يسـاعد فى استخراج البترول من المملكة السعودية العربية ، أو الجوت من الباكستان ، وقـد يقرض أيضا مدفوعا بعوامل سياسية ، فيخطىء من يعتقد أن مهمة هـذا البنك مهمة اقتصادية بحت . وقد قال اقتصادى معاصر مقـارنا صندوق النقد الدولى ببنك الانشاء والتعمير : ان الاول يجب أن يكون مديره من رجال البنوك ، أما الثانى فيشترط فيه أن يكون رجلا قدعرف عنهالاندفاع والمغامرة . ولذلك فان النجاح فى الحصول على أموال من هذه المؤسسة سوف يكون ضئيلا .

أما الطريقة الثانية وهى الحصول على القروض منالحكومات كالنقطة الرابعة مثلا، فهىمحكومة الىحد كبير بالاعتبارات السياسية أيضا ،وسوف تكون فائدة البلاد منها الى حد كبير محدودة .

فلا يبقى اذن الا طريق واحد مفتوح هو تشجيع الاستثمار الخـاص لرؤوس الاموال الاجنبية . وهو الاستثمار الذى يحكمه القانون الصادر فى ابريل سنة ١٩٥٣ المعروف بقانون استثمار المال الاجنبى فى مشروعات التنميـة الاقتصادية . فهذا القانون يمهـد الطريق أمام رؤوس الاموال الاجنبية : فقد حدد هذا القانون ماهية المال الاجنبى ، وأجاز تحويل الربح الناتج من الاستثمار فى حدود ١٠ ٪ من القيمة المسجل بها ، وتحويلالمال نفسه بما لايجاوز سنويا ١/٥ القيمة المسجل بها ، كما أنشأ لجنة خاصـة لاستثمار المال الاجنبى ، تمثل فيها وزارة المالية والاقتصاد والمجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى والبنك المركزى . وتختص هذه اللجنة بكل مايتعلق باستثمار المال الاجنبى فيه منمشروعات التنمية الاقتصادية ، فاذا لم توافق اللجنة علىاعتباره كذلك ، فانالمال الاجنبى لاينتفع بأحكام القانون ، كما تقوم اللجنـة بتقديم المعلومات عن أحـكام التشريع والادارة فى مصر ، وتقديم البيانات الاحصائية والاقتصادية للهيئات الراغبة فى توظيف المـال

الاجنبى ، اذ أن الحصول على هذه المعلومات والبيانات مما لايستغنى عنه صاحب رأس المال الذى يريد توظيف أمواله خارج بلاده ، ومن أسباب التيسير أن يكون امداد الاجنبى بهذه البيانات مركزا فى هذه اللجنة .

ومما هو جدير بالتسجيل فى هذا الصدد هو أنه يجب أن يقوم تعاون وثيق بين المجلس الدائم لتنمية الاقتصاد القومى وهذه اللجنة . فمهمة المجلس وضع برنامج اقتصادى لتنمية الانتاج ، يتوخى فيه تقديم المشروعات الاكثر انتاجا والايسر تنفيذا والاقل تكلفة ، على أن يتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل ، ولقلة المدخرات القومية فان للمجلس أن ينتفع برؤوس الاموال الاجنبية على أن القانون الجديد لم يحدد الصلة بين مجلس الانتاج وبين لجنة الاستثمار فيما عدا تمثيل المجلس فى اللجنة والاولى أن تحدد على الوجه الآتى : أن مجلس الانتاج يرسم البرنامج بعيد المدى ؛ فهو فضلا عن كونه أداة تنفيذية للمشروعات فان مهمته الرئيسية التنظيم ورسم السياسة الانتاجية ، بوصفه مجلسا للاستثمار investment board . أما تنفيذ هذه الخطوط العريضة بالنسبة لرؤوس الاموال الاجنبية فيقع على عاتق اللجنة الجديدة ، فهى التى تفحص الطلبات المقدمة للاستثمار ، ورغبات المستثمرين ، فاذا وافقت على البرنامج الذى رسمه مجلس الانتاج سمح باستيراد رأس المال الاجنبى والا فلا ، وعلى هذا الاساس يجب أن يقوم التعاون ، فنكون قد وثقنا من سير المشروعات على هدى برنامج مرسوم ، وآمنا التخبط على غير هدى .

ولا محل اذن ، بعد ايجاد هذه الصلة بين مجلس الانتاج ولجنة الاستثمار ، لتخوف البعض من أن رؤوس الاموال الاجنبية سوف لاتقبل بصفة عامة على انشاء الصناعات التى ليست البلاد فى حاجة ملحة لها ، وانما ترمى الى مجرد الاستثمار الذى تعود فوائده الى الدولة المستثمرة . ان هذا الخطر ان وجد سوف يزول بخلق هذه الصلة .

ولقد زعم البعض بان استثمار رؤوس الاموال الاجنبية هو أداة استعمارية . يبدأ النفوذ الاقتصادى ثم يتلوه النفوذ السياسى ، ويضربون

عديد الامثلة فى سبيل اثبات هذه النظرية ، ولانظن أن بلدا يحرم نفسه من مزايا الاستثمار تحت تأثير هذا الوهم ، وأمامنا عديد الامثلة على التقدم الذى أحرزته بلاد أمريكا اللاتينية من الاستثمار ، أما اذا تغلغل النفوذ السياسى للدولة المستثمرة ، فان المسئول عن ذلك هو الدولة التى يستثمر فيها رأس المال ، لانها سمحت بتطور الاحوال الى هذا الحد . فالتثمير هو خير عميم للدولة المستثمرة ، وبركة للدولة التى يستثمر فيها ، ففيه تقع «لمن يعطى ولمن يأخذ » كما يقول شكسبير فى شعره الخالد . والمؤكد أن هذا الاعتبار يجب أن ينبذ ظهريا ، ولا يقام له كبير وزن .

ويبدو مبدئيا أن امكانيات مصر هى فى الزراعة الآن ، وفى الصناعات الزراعية التى تسمح الاسواق الداخلية باستيعاب منتجاتها ، ومع كهربة الخزان واستخراج الحديد من اسوان ، سوف تستطيع العمل على خلق بعض أنواع من الصناعات الثقيلة ، ولكن التقدم فى ذلك سوف يكون بطيئا ، بحكم السوابق التى مرت بها البلاد الاخرى ، فى حركة التصنيع فى التاريخ الحديث .

***

وتتفرع عن الجبهة الاقتصادية الجبهة المالية ، وادارة هذه الجبهة تحتاج الى الكثير من الدربة والحذق ، فالحرب تقلب الاوضاع المالية رأسا على عقب : يتخذ النظام الضرائبى شكلا آخر ، وتتضخم الميزانية ، ولابد من أن ترسم السياسة المالية على أساس جديد ، وتلقى أعباء جديدة على سوق النقود ، وينتظر من البنوك أن تخضع لتعليمات جديدة من البنك المركزى لتمويل الحرب ، ولمكافحة التضخم الذى تكتوى البلاد بناره . أما البورصات فتقيد عملياتها ، ولاتعود حرة كما كانت ، ويجب فى كل هذه المنشئات المالية أن يتجه نشاطها اتجاها واحدا متناسقا هو خدمة الحرب .

ولما كانت نفقات الحرب طائلة ، فلابد من أن يتسم النظام المالى بالمرونة حتى يمكن مقابلة هذه النفقات ، فان تمويل الحرب هو مشكلة المشاكل ،

واذا عجزت الدولة عن هذا التمويل انهارت الجبهة الحربية . ولكن كيف يتم تمويل الحرب ؟ .

قد يكون من المناسب فى هذا الصدد أن تتولى تأصيل هذه المشكلة . فاذا نشبت الحرب قام تياران متعارضان : الشعب بوصفه مجموعة من المستهلكين يود لو توسع فى انفاقه ، ليشبع رغباته من السلع والخدمات ، والحكومة ممثلة لهذا الشعب تود لو ضيق من هذا الانفاق لسد نفقات الحرب ، ولا بد من التنسيق بين هذين الاعتبارين . هذا هو المبدأ الاول.

فاذا كان لامناص من أن يقتطع من دخول الافراد لادارة الحرب ، ومقابلة تكاليفها ، فالى أى حد يكون الاقتطاع ؟ يجب أن يترك للافراد القدر الكافى لسداد نفقات معيشتهم الضرورية ، أى يترك لهم حد أدنى من الغذاء والكساء والضروريات الاخرى . هذا هو المبدأ الثانى .

على أن هناك فى بعض البلاد ، ومصر بلد منها ، طبقات تعيش تحت الحد الادنى ، وليس من المستساغ أن تترك هذه الطبقات وقت الحرب فى حالتها ، وذلك ابقاء على الجبهة المعنوية من الانهيار . ولذلك كان لابد من اتخاذ الاجراءات لاعادة توزيع الدخل الاهلى ، أى بالاقتطاع من الطبقات الغنية ، ومساعدة الطبقات الفقيرة بالاعانات التى تقرر للمواد الضرورية فى الميزانية خفضا لنفقات المعيشة . وهنا تتدخل السياسة المالية التى يجب أن توضع على أسس جديدة ، لتخفيف الفوارق بين مختلف الطبقات الاجتماعية ، ويكون التقرب وقت الحرب هو تقربا فى الشظف فحالة الحرب تقتضى التضحية . وهذا هو المبدأ الثالث .

على أن تطبيق هذه الخطوط العريضة والاكتفاء بها لتمويل الحرب ، دونها خرط القتاد . فانالاقتطاع مندخولالافراد ، قد يؤدى الىأنيركن الكثير منهم الى استهلاك مدخراته ، مما يؤدى الىارتفاع الاسعار ، فيعجز الكثير، ممن لامدخرات عندهم، عن مقابلة هذا الارتفاع . ويطالب ذوى الدخول المحدودة ، كموظفى الدولة والعمال ، بزيادة أجورهم وتظهر

علامات الاختلال على حالة التوازن . على أن هذا التضخم المعتدل ، ليس من العسير معالجته ، فان الحكومة تستطيع أن تجمد هـذه المدخرات أو جانبا منها ، كالحسابات فى بنوك التوفير أو مبالغ التأمين ، كما تقيد ودائع البنوك .

ولكن كل ذلك لن يغنى عن التضخم فتيلا . ففى الحرب تضطر الدولة الى التضخم اضطرارا ، لمواجهة النفقات الحربية المتزايدة الطائلة ، ولاتستطيع موارد الدولة العادية أن تجابه الموقف ، فلا يبقى الا الالتجاء الى الحالة التضخمية بصورها المتعددة . وكل تفكير فى الحرب من غير تضخم ، هو خيال لايقره الواقع ، بل حلم جميل يتعذر تحقيقه . وتكون الطريقة الاولى لتمويل الحرب هى فى اصدار البنكنوت من جانب البنك المركزى ، ورفع القيود التى تقف عقبة فى سبيل التوسع فى الاصدار ، ولا يبقى الا أن تطلب الدولة فيسارع البنك المركزى الى تلبية النداء ، وتبدو الحالة التضخمية بجميع مساوئها ، ويختل التوازن الاقتصادى والاجتماعى بين الطبقات . ولكنها الحرب !! .

على أن التضخم قد يتخذ مظهرا آخر . ذلك بأن تلجأ الحكومات الى الاقتراض من البنوك التجارية ، فيحدث التضخم هنا ، لا فى البنكنوت وانما فى الودائع ، ولما كان التوسع فى الودائع رهن بالاموال السائلة فى البنك ، وهى كما تتكون من النقود ورصيد البنك المركزى تتكون أيضا من بونات الخزينة ، وهذه تستطيع الدولة أن تخلقها خلقا ، فان بنوك الودائع تستطيع الى حد كبير خلق التضخم فى الودائع ، ولكن هل تكفى هذه الطريقة ؟ هيهات !! .

فاذا استنفدت الدولة هاتين الطريقتين ، فان هناك طريقا ثالثا هو الاقتراض من البنك المركزى . فاذا بلغ القرض مثلا عشرة ملايين من الجنيهات دفعتها الحكومة للمتعهدين والمقاولين ، فان هذه الارصدة تنقل الى ملكية بنوك الودائع ، وتستطيع هذه البنوك أن تبنى عليها هرما ائتمانيا جديدا ،

بل ان الحكومة نفسها تستطيع أن تقترض من هذا المعين الجديد . ولذلك فان عمليــة اقتراض الحكومة من البنك المركزى تمكن الحكومة من أن تتوسع فى الاقتراض من البنوك التجارية أيضا .

أرأيت اذن الى التضخم كيف تتعدد وسائله ، وكيف يتسع اتســاعا آليا ، لايبدأ حتى يرتفع معدله ، فاذا هو تيار جارف ، لاتقوى وســائل البنك المركزى الكلاسيكية ، على أن تكبح جماحه أو تحد من سلطانه .

وعندئذ تتعقــد المشاكل أمام الحكومة فمن جهــة تزيد الاجور فى الصناعات ، وقد يكون معــدل الزيادة مختلفا باختــلاف الصناعات ، مما يخلق اضطرابا فى التوازن بين الصناعات المختلفة ، وقد يؤدى الى اضطرابات بين العمل ورأس المال فى وقت يجب أن يتم فيــه الاستقرار ، فضــلا عن مشاكل التموين وما اليهــا من المعضلات التى تترتب على التضخم . وفى ذلك الوقت تفكر الحكومة جديا فى الحد من الدورة التضخمية ، وأمامها فى ذلك طريقان رئيسيان : الالتجاء الى الضرائب ، أو الركون الى القروض . ومن الطبيعى أن حصيلة الضرائب والقروض سوف تنفق فى الحرب ، ولكن المؤكد أنه بهــذه الطريقة سوف تستغنى الحكومة عن التوســع فى خلق وسائل جديدة للدفع .

ويدور النقاش فى هذه الحالة حول أفضلية الضرائب أو القروض لسداد نفقات الحرب . فيذهب رأى الى تفضيل نظــام القروض ، لان القروض بطبيعتها مستساغة ، فهى تؤخذ لترد ، بعكس الضريبة . ولان عواقب خدمة الدين لاتظهر الا بعد الحروب ، وكلها عوامل سيكولوجية قد تجعل الركون الى الاقراض أيسر وأكثر حصيلة .

على أن الاقتراض لكى يكون الطريق الامثل يجب أن يكون من الافراد لا من البنوك ، الا اذا كان فى نية البنوك أن تحد من سلفياتها للعملاء ، وهو أمر صعب مراقبته ، فضلا عن كونه يؤثر فى سير الاعمال . على أن الافراد بدورهم قد يعجزون عن المساهمة فى القروض ، ما لم يلتمسوا من بنوكهم

الودائع للدفع منها ، وتستطيع البنوك أن تخلق هذه الودائع ، نظرا للتضخم النقدى الذى يجره الحرب ، وهكذا تدور الحلقة مفرغة ، وكأن الدولة قد اقترضت من البنوك بطريق غير مباشر .

والضريبة قد تكون مباشرة أو غير مباشرة . فالضرائب المباشرة هى ضرائب الدخل، والفرائض على رأس المال capital levy وضريبة التركات. وهى عادة متدرجة وفقا للقدرة على الدفع . أما الضريبة غير المباشرة وأغلبها ضرائب الاستهلاك فيدفعها الجميع أغنياء وفقراء ، ويحس وطأتها الفقراء . ولكن المغالاة فى فرضها تزيد فى نفقات المعيشة ، فتضطر الحكومة الى منح الاعانات تخفيفا لهذه النفقات، وعلى ذلك فقد تبدو الحصيلة الظاهرية متضخمة، ولكن الحصيلة الحقيقية لابد أن تكون أقل قدرا . ومن ناحية أخرى أن زيادة الضرائب المباشرة قد تعرقل النشاط الاقتصادى ، ولكن هذا الاجراء سوف يكون محببا وقت الحرب ، أما عندما تنقشع الغمة وتعود الاحوال سيرتها الاولى ، فان تخفيض الضرائب المباشرة قد تكون سياسة رشيدة لاعادة بناء الصرح الاقتصادى فى الدولة . وفى الحرب اذا لجأت الدولة الى تخفيض الضرائب المباشرة كان الالتجاء الى القروض ضربة لازب ، على أن قرض اليوم هو ضريبة الغد ، والضرائب فى أعقاب الحرب معرقلة للانتاج ، فأولى ثم أولى ، أن يزاد عبء الضرائب المباشرة فى ابان الحرب نفسها .

على أن هذا النقاش قد يعود افلاطونيا ، اذا عال أمد الحرب ، وعظمت نفقاتها ، وشعر الكل بوطأتها ، فان الدولة عندئذ تجد نفسها مضطرة الى استنفاد كل أسباب التمويل من الضرائب والقروض فى جميع الصور والاشكال . فالحرب الكلية هى التضحية الكلية ، ولن يضير الامة وقت الحرب الا توزع هذه التضحية توزيعا متكافئا ، فالهدف هو كسب الحرب ، ولابد من ظلم هنا أو تعسف هناك .

أرأيت الى هذه الصورة المعقدة التى رسمتها لك فى تمويل الحرب • ان الحكومات فى الحرب قد تقدم على أمور لاتجرؤ على القيام بها فى وقت السلم • فالامة فى الحرب وبجميع طبقاتهـا ، تتكاتف وتتساند كالبنيـان المرصوص ، ولو أنهـا فعلت ذلك فى وقت السلم لمكافحـة الفقر والجهل والمرض ، وبنفس الغيرة ، لآتت هذه السياسة أكلها فى وقت قصير •

***

ومما سبق يتضح أن اصلاح الجبهة المالية انما يقوم على اصلاح السياسة المالية واصلاح البنك المركزى ، وعندئذ تبدو العلاقة وثيقة بين السياسـة النقدية والسياسة المالية • فالسياسة المالية تقوم على توفير الموارد للدولة من الضرائب أو القروض ، كما تتضمن أيضا سياسة الانفاق التى تتبعها الدولة • وترسم الدولة سياستها المالية مستهدفة ، لا الغرض المالى فحسب، وانما ترمى الى أهداف أخرى اقتصادية واجتماعية ، تأمل فى تحقيقها من وراء استخدام هذه السياسة ، أما السياسة النقدية فتتضمن الاشراف على الائتمان والصرف وسوق النقود . وكل من هاتين السياستين وثيق الصلة بالاخر، ففى مكافحة التضخم تعمل السياستان معا كما يعمل حدا المقص ، وكذلك فى مكافحة البطالة واقرار سياسة التشغيل، ولذلك فالثابت أن هاتين السياستين صنوان لايفترقان •

والجبهة المـالية فى مصر تقوم على اصلاح السياسة المـالية واصلاح البنك المركزى • فبالنسبة لاصلاح السياسة المـالية يجب أن يكون لنـا هدف نرمى اليه عند اعداد الميزانية • لم تعد الميزانية مجرد اجراء حسابى ، وانما هى بيان لحالة البلاد الاقتصادية ، ووسيلة لتنفيذ سياسة الدولة فى احداث الرخاء العام • ولذلك كان من الضرورى أن يكون رائد الميزانية التوازن الحقيقى لا التوازن الشكلى • فقد لاتتوازن الميزانية حسابيا ، وانما تحـدث فى الوقت نفسه توازنا فعليـا فى المجتمع • ويحسن دائما

تـكوين فائض فى أوقات الرخاء ، أى أن تـكون الايرادات أكبر مـن المصروفات ، فتمتص الضرائب جانبا غير قليل من النقود المتداولة فلاتتجه الاسعار اتجاها صعوديا ، كما أنه فى أوقات الكساد يستحسن خلق العجز فى الميزانية باتباع سياسة التوسع فى الانفاق ، فتكون الميزانية أداة لمكافحة السنين العجـاف من حصيلة السنين السمان . ولذلك ففى مصر كان من الواجب الابقـاء على الاحتيـاطى العـام بقـدر الامكان . ان فـكرة التخلص من الاحتياطى العـام بحجة أنه لاطائل تحتـه ولا غناء فيـه ، هى فكرة خاطئة فى بلد يعتمد على المحصول الواحد ، ويتراوح فيه الدخل القومى فى حدود واسـعة . ان سياسة البـلاد التى تعتمد على المحصول الواحد يجب أن يكون رائدها تكوين الاحتياطيات : الاحتياطى فى الميزانية، والاحتياطيات فى البنوك والاحتياطيات فى المنشئات الاقتصادية ، وهذا هو الطريق القويم الذى يوصل الى بر السلامة والامان .

والنظام الضرائبى السديد هو الذى يبعث على التقـدم الاقتصادى ، فان مبدأ « الانتاج قبل الرفاهية » يجب أن يكون سياسة واجبة الاتباع . واذا كانت الصناعة تشكو من زيادة الضرائب ، فان هذه الضرائب يجب أن تخفض ، وتضغط المصروفات لاحداث التوازن ، ويبدو أن ذلك فى حيز الامكان . فلم يعـد أحد يستسيغ أن تبقى مرتبـات موظفى الدولة على ماهى عليه ، ويجب بادىء ذى بدء ربط علاوة الغلاء بالارقام القياسـية لنفقات المعيشة ، فترتفع علاوة الغلاء مع ارتفاع الرقم القياسى كما تهبط معه أيضا . وقد اتبعت حكومة السودان هذه السياسة بنجاح ، فلا يضار عمال الدولة ، كما أن العبء الذى تتحمله الميزانية يكون معقولا .

وقد يكون من الملائم أيضا أن نضغط الاعتمادات التى تخصص لخفض نفقات المعيشة ، فان الدولة تتحمل جانبا من ثمن الرغيف . وتعرف هـذه الاعتمادات فى علم المالية العامة بالنفقات الانتقالية Transfer expenditure وهى مبررة بشرط أن تؤخذ من الاغنياء لتعطى الى الفقراء . أما تأخذ من الفقراء لتعطى لنظرائهم فى الفاقة ، فأمر قد لايستساغ من الناحية الفنية ،

فانهذه الاعتمادات يستفيد منها سكان المدن، لان الريف يتولى أمر خبزه ، ولكن سكانه كدافعى الضرائب يعاونون سكان المدن !! وعلى هذا الاساس أخذت حكومة المحافظين فى انجلترا فى انقاص هذه الاعتمادات بقدر الامكان ، فما أحرانا بالنظر فى هذا الامر وتدبره !!.

وقد يكون من المستحسن أيضا القضاء على التبذير والاسراف ، وضم المصالح المتشابهة . وحسنا فعلت الحكومة بالغاء وزارة الاقتصاد الوطنى وضمها الى وزارة المالية ، ومرافق الاحسان العام موزعة بين وزارة الاوقاف ووزارة الشئون الاجتماعية ، ونستطيع أن ننتظر كثيرا من الوفورات فى هذه الناحية .

ويجب أن يكون هدف السياسة الضرائبية مساعدة الانتاج وتشجيعه ، والعمل على تنميته. وفى الميزانية التى تقدم بها وزير المالية فى انجلترا لمجلس العموم فى ١٤ ابريل الحالى اتبع مستر بتلر Butler وزير المالية سياسة جديدة تقوم على انعاش الصناعة ، فى عالم أصبح فيه المشترى هو المسيطر بدلا من البائع ، واحتدمت فيه المنافسة بين جميع الدول الكبرى ، المنتصر منها والمهزوم . ومن مبادىء هذه السياسة الجديدة تخفيض ضريبة الدخل، وانقاص ضريبة المشتريات بقصد انعاش السوق الداخلية ، والغاء الضرائب الاستثنائية. وترمى هذه السياسة الى هدف واحد هو تقوية حوافز الانتاج، ولذلك سميت هذه الميزانية بميزانية الحوافز incentives . ولقد شد من أزر وزير المالية فى اتباع هذه السياسة اتجاه الميزان الحسابى الى التعادل ، فان سياسة الانكماش التى اتبعها المحافظون بدلا من سياسة « النقد الرخيص » التى كانت تتبعها حكومة العمال ، قد رفعت من قيمة الجنيه الاسترلينى فى الاسواق الخارجية ، وأخذ الجميع يفكر فى اطلاقه للتحويل ، كما كان من قبل فيستعيد مركزه الدولى التليد . أضف الى ذلك أن حالة التوتر الدولية قد خفت شدتها ، ويمكن العمل على خفض نفقات التسلح الطائلة . ولذلك وجد مستر بتلر أن الوقت قد حان لكى

تكسب انجلترا أسواقا جديدة ، وتحافظ على أسواقها القديمة ؛ ولن يتم ذلك الا بالتخفيف من الاعباء التى تتحملها الصناعة .

وكم نود لو رسمت الميزانية فى مصر على هذا النمط ، فتصبح ميزانية حوافز أيضا . فاذا كان لابد من تشجيع زراعة القمح مثلا فى وقت قلت فيه أثمان القطن ، فيجب أن نوفر فى الميزانية ما يسمح بشراء القمح من المزارعين بثمن مرتفع . فالقاعدة الاقتصادية السليمة أنه لايصح أن نشترى من الخارج ، ما نستطيع انتاجه محليا بكمية أقل من الموارد ، ونكون قد سخرنا الميزانية لخدمة الميزان الحسابى .

ويجب أن يكون النظام الضرائبى أيضا مشجعا على الادخار . أن الحرب يجب أن تمول وتمويلها يقوم على الضرائب ، كما يقوم على القروض ولذلك فان النظام الضرائبى يجب أن يكون حافزا على الادخار . فاذا دق ناقوس الخطر وبدأت الدولة فى الاقتراض ، لسداد نفقات الحرب ، فان الافراد يستطيعون أن يركنوا الى مدخراتهم لشراء سندات الحرب ، فتكون السوق النقدية مستعدة دائما لتقبل هذه السندات .

ومن المؤكد أيضا أن النظام المالى فى الدولة والسياسة الاقتصادية بها متصلان اتصالا وثيقا بالبنك المركزى . فهو المحور الذى تدور حوله كل الصروح المالية والاقتصادية فى الدولة ، وبقدر كفايته وصلاحيته يكون التقدم فى كل هذه الميادين ، ولا يمكن لدولة أن تكسب حربا وبنكها المركزى فى حاجة الى الاصلاح الشامل . أما أنصاف الحلول فى الوصول الى هذا الاصلاح ، فقد يكون ضرره أكثر من نفعه . فالبنك المركزى هو الذى يشرف على تمويل الحرب : يصدر البنكنوت ، ويسيطر على نقود الودائع التى تتولاها البنوك التجارية عن طريق الاشراف ، ويقرض الدولة وقت الحرب ، وهذه كلها وظائف يجب أن تهيمن عليها الدولة هيمنة كاملة. أما يوم أن تضعف رقابة الدولة على البنك المركزى فان سوق النقود ،

وســوق رأس المال ، بل والنظام الاقتصادى بكافة صوره سوف يتأثر الى حــد بعيــد .

ومن نافلة القول أن نقرر أن البنك الاهلى فى مصر ما زال فى حاجة الى الاصلاح نظرا لمركزه الخاص الممتاز . هو فى حاجــة الى ثورة اصلاحيــة تقلب نظامه رأسا على عقب ، من ناحية رأس ماله وادارته وموظفيه . يجب أن يحس الجميع بأنه مصرى لحما ودما . ان الكثير من عمليــات البنك الاهلى بوصفه بنكا مركزيا لايخضع للعلانية ، فهل يعقل بعد ذلك أن تترك الادارة الفعليــة فى البنك تسيطر عليهــا عناصر غير مصرية ؟ وفى الحرب تشترى المعدات من الخارج ، وهو أمر يجب أن يحاط بالكتمان الشــديد ، ويتولى البنك المركزى بوصفه بنك الدولة هذه العمليات ، فهل يجوز بعد ذلك أن يطلع على هــذه الاسرار غير المصريين ؟ ولطالما أراد أولى الامر أن يؤمموا هذه المنشأة ــ كما أممت انجلترا وفرنسا بنكها المركزى ــ ولكن العوامل الاخرى كانت أقوى من أن يتغلب عليها ، فوضعت أنصاف الحلول من ضروب الاصلاح وصفتها الجرائد الماليــة فى انجلترا ، ومنها صحيفــة « الفيننشيال تيمس » بأنهــا كانت مجاملة من المصريين للانجليز ! ! وظل البنك أجنبيا فى رأس ماله ، أجنبيا فى ادارته الا من مناصب عليــا يتولاها بعض المصريين بينما استمرت الادارة الفعليــة فى أيد أخرى . لابد للثورة أن تتناول البنك الاهلى بالاصــلاح ، ولاعلاج له الا بالتأميم أسوة بالامم الراقية الرشيدة .

وفى هــذه الايام برزت الجبهة الاقتصادية الى الامام ، فيقرر الرئيس ايزنهاور فى اذاعة له منــذ وقت قريب : « ان أقطاب السوفيت يودون لو أثقلوا كاهل المعســكر الحر بأعباء التسلح ، فيتردى فى وهــدة الكوارث الاقتصادية ، وهكذا يرمى الانتاج الحربى الشيوعى الى أهداف اقتصادية ، لاتقل فى أهميتها عن الاهداف الحربية . وعلى ذلك فلا يصح أن تنسينــا اليقظة فى الجبهة العسكرية أمر الجبهــة الاقتصادية ، فالشلل الذى يعتور

صناعتنا لايقل فى فداحته عن المعارك الخاسرة ، والتضخم يهدد الاقتصـاد الحر ، كما تهدد الحرب الكيماوية الجيوش فى الميدان ... وهذا كله يدفعنا الى معالجة الميزانية والنفقات والعجز والضرائب ... » .

أرأيت اذن الى أن النزاع الآن بين الكتلتين الشرقية والغربية ، قد انتقل الى الجبهة الاقتصادية ؟ أرأيت الى جليل خطرها الذى لايقل شأنا عن الجبهة الحربية ؟ وهكذا ستظل العوامل الاقتصادية مسيطرة على الحياة فى السلم والحرب ، مما يشعر بقوة هذه العوامل وأثرها الحيوى العظيم .

حقوق الامتيـاز البحرية

للدكتور على يونس

١ ـ لم تكن وسائل الائتمان العينى للمجهز كافيـة فالرهن التأمينى ليس من أنظمة القانون البحرى العريقة فى القـدم لان السفينة كان ينظر اليها على أنها مال منقول فحسب ، وهى بهذا الوصف لا تصلح الا لتقرير رهن حيازى عليها . غير أن ذلك يستوجب نقل حيازة السفينة الى الدائن المرتهن الامر الذى يعطل استغلالها ولذلك لم يفكر المجهزون فى الالتجـاء اليـه .

حقيقة ان القـانون البحرى عرف مـن أجل ذلك خروجا على حـكم القـواعد العامة فقرر للدائن حق تتبع على السفينة حتى ولو كان الدين عاديا . غير أن هذا الحق العينى لايصلح سندا لازدهار الائتمان البحرى نظرا لانه سريع الانقضاء يزول اذا بيعت السفينـة على يد المحكمة أو اذا بيعت بيعا اختياريا ثم سافرت باسم مشتريها بشرط أن يكون الخطر عليه (المادة ٧ من القانون البحرى) .

لذلك لم ير المشرع البحرى بدا من اعادة النظر فى تنظيم الائتمان العينى فأضفى وصف الامتيـاز على كثـير من الديون التى تنشـأ بمناسبـة السفينـة أو الرسـالة البحرية . وهكـذا كانت المـادة الخامسـة من القانون البحرى ترتب احدى عشر حقا ممتازا يمكن ردها جميعا الى أصل تعاقدى فى حين لم تكن حقوق أخرى تحظى بهذا الامتياز كالديون الناشئة عن الفعل الضار أو المكافآت المستحقة نظير المساعدة والانقاذ البحريين . وقد دفع ذلك القضاء الى الاجتهاد فى سبيل سد بعض النقص الذى كان يسود مجموعة القانون البحرى فذهب الى أن امتيازات القـانون المدنى تطبق على السفن أسوة بامتيازات القانون البحرى وتأتي تالية لها فى المرتبة علي نحو ما سيأتى .

٢ ــ على أن الحال لم تكن كذلك فى شتى الدول بل كان تعيين الحقوق الممتازة يختلف فى كل منها اختلافا بينا متأثرا فى ذلك بالنظريات المختلفة التى تسيطر عليها . وقد دعا ذلك الى قيام التنازع بين القوانين مما جعل الدول تفكر فى توحيد قواعد الامتياز عن طريق عقد معاهدة توقع عليها الدول المشتركة فيها ويترك باب الانضمام اليها مفتوحا . وقد قطع النشاط الدولى فى هذا الصدد مراحل متعددة الى أن انتهى الى النتيجة المقصودة فبدأت الجمعية الدولية للقانون البحرى فى مناقشة المسألة فى مؤتمر هامبورج سنة ١٩٠٢ وكللت جهودها بتقديم مشروع فى هذا الشأن لمؤتمر فينيسيا ١٩٠٧ . وقد عرض الامر من جديد على بساط البحث فى مؤتمر بروكسل الدبلوماسى المنعقد سنة ١٩٢٢ وتلى ذلك أن أصبحت القواعد التى حصل التصويت عليها فى هذا المؤتمر ضمن اتفاقيات بروكسل الصادرة فى ٢٥ أغسطس سنة ١٩٢٤ . غير أن ذلك لم يصادف حسن القبول من بعض الدول فهاجمته انجلترا بحجة أنه لم يكن يقرر امتيازا لديون الاصلاح والتوريد فى أثناء السفر وهى ديون يهم امتيازها الدائنون الانجليز قبل غيرهم نظرا لتخصصهم فى اصلاح السفن . كذلك اعتذرت الولايات المتحدة الامريكية من عدم امكانها ادخال الاتفاق فى قوانينها الداخلية . وقد كان لاعتراض هاتين القوتين البحريتين أثره فقد أعيد عرض المسألة للبحث من جديد فى مؤتمر بروكسل الدبلوماسى المعقود فى ١٠ ابريل سنة ١٩٢٦ . وفى هذه المرة حصل التوفيق بين وجهات النظر المختلفة وتم ابرام المعاهدة .

٣ ــ غير أن بعض الدول لم تكتف بأن تشترك أو تنضم الى هذه المعاهدة ولكنها أدخلت قواعدها فى قوانينها الداخلية فأخذت فرنسا بأحكامها فى القانون الصادر فى ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ الذى عدل المواد ١٩٠ وما بعدها من القانون التجارى الفرنسى . كما أدمجت أحكام المعاهدة فى تقنين الملاحة الايطالى الصادر سنة ١٩٤١ والتقنين البحرى اللبنانى الصادر

سنة ١٩٤٧ . كذلك أخذت بلجيكا بأحكام المعاهدة بقانون ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٢٨ .

٤ ــ أما مصر فانها لم تشترك ولم تنضم الى المعاهدة . ومع ذلك فقد ذهبت الى اقتباس أحكامها فى قانونها الداخلى فأصدرت القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ونصت فيه على الغاء جميع مايخالفه من أحكام (المادة ٣٠) . وقد اقتضى مسايرة الاتجاهات التى أخذت بها المعاهدة وجوب ادخال نظام الرهن التأمينى للسفن . وهكذا جاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ متضمنا تنظيم الامتيازات والرهون البحرية تنظيما أغفل امتياز كثير من الديون ذات الاصل التعاقدى مما كان منصوصا عليه فى المادة الخامسة بحرى الملغاة وذلك لان الدائن أصبح فى مقدوره أن يقرر لنفسه ضمانا عينيا برهن السفينة رهنا رسميا عند التعاقد . وبذلك قضى القانون الجديد على امتيازات الحقوق التى تنشأ قبل سفر السفينة وهى امتياز بائع السفينة وامتياز المبالغ المستحقة لمن ورد المهمات اللازمة لانشاء السفينة والمستحقة للعملة الذين اشتغلوا فى انشائها اذا لم يسبق لها سفر وامتياز المبالغ المستحقة لارباب الديون فى مقابلة المهمات التى أحضروها وفى مقابلة الاعمال وأجرة الاصلاح والمؤونة وتجهيز السفينة للسفر بواسطة احضار ما يلزم له ولها من الملاحين والادوات والذخائر ونحوها قبل سفرها اذا سبق لها سفر (الفقرة الثامنة من المادة الخامسة بحرى الملغاة) وامتياز المؤمن نظيراقساط التأمين (الفقرة عاشرا) وامتياز المبالغ المقرضة قرضا بحريا على السفينة لاجل اصلاحها أو تجهيزها للسفر قبله (الفقرة تاسعا) .

ولكن التشريع الجديد ــ لاعتبارات خاصة ــ أبقى بعض الامتيازات ذات الاصل التعاقدى أهمها تلك التى يراد بها تقوية ائتمان الربان أثناء السفر أو تلك التى تؤمن الربان ورجال الطاقم على أجورهم رعاية لمعاشهم . ومن ناحية أخرى فقد أدخل القانون الجديد امتيازات لم تكن معروفة من

قبل أهمها امتياز الحقوق الناشئة لاربابها عن الفعل الضار كما فى التصادم وامتياز مكافأة المساعدة والانقاذ »(١) .

٥ ــ وقد أحسن المشرع المصرى صنعــا بادخاله أحــكام المعاهدة فى تشريعــه الداخلى حتى يساير التيارات الدوليــة الحديثة . كذلك لم ير واضعو مشروع التقنين البحرى الجديد بدا من نقل أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ فى المواد من ١٢ الى ٤٠ . وندرس هذه الاحكام فى الفصول التــالية :

أولا ــ الحقوق الممتازة

ثانيا ــ محل الامتياز

ثالثا ــ ترتيب الامتيازات

رابعا ــ آثار الامتياز

خامسا ــ انقضاء الامتياز

سادسا ــ تنازع القوانين

---

(١) لاتثير مسألة التنــازع الزمنى بين حكم المادة الخامسة بحرى الملغــاة والقانون الجديد صعوبة ما بالنظر لسرعة انقضاء الامتيازات . وعلى أى حال فمن المسلم به ان القانون الجديد ليس له أى اثر رجعى بل تسرى أحكامه من تاريخ صدوره ، وعلى ذلك تكون الامتيازات التى نشأت فى ظل المادة الخامسة بحرى الملغاة صحيحة وسارية . أنظر Beziers ٩ مايو ١٩٥٠ ، D M F. ١٩٥١ ــ ٢٢٤ . غير أن المسألة تغدو عسيرة الحل اذا ما تحملت السفينة بالتزامات فى ظل المادة الخامسة بحرى الملغاة وبالتزامات أخرى بعــد صدور القانون الجديد بحيث يتعذر ترتيب الامتيازات بعضها من بعض نظرا لاختلاف القانون الملغى والقانون الجديد فى هذا الصدد . ولكنها صعوبة نظرية كما قدمنا.

الفصل الأول

الحقـــوق الممتازة

٦ ـ نقل القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ الحقوق الممتازة كما هى واردة فى معاهدة بروكسل وجعلهـا فى خمس مراتب نظمتها المادة الاولى منـه بقولها : « تعد الديون الآتية وحدها ممتازة :

الاول ـ المصاريف القضائية وغيرها المنصرفة لحفظ السفينة وبيعهـا وتوزيع ثمنها ، وكذلك رسوم الحمولة والمنائر والموانى وغيرها من الرسوم والضرائب العامة من نفس النوع ورسوم الارشاد ومجموع التعويضات عن الاضرار التى تلحق المنشئات الفنية فى الموانى والاحواض وطرق الملاحة ومصـاريف رفع عوائق الملاحة التى تسببت بخطـأ السفينة ومصـاريف الحراسة والصيانة من وقت دخول السفينة فى آخر ميناء .

وتتضمن هذه الفقرة سلسلة من الحقوق التى تنشـأ بمناسبة دخول السفينة أو اقامتها فى الميـنـاء الاخير «[١]» الذى بيعت فيه . وقـد اقتضى ايرادها سابقـة لكل ماعداها أنها تطلب فى مقـابل مصاريف أو خدمات يستفيد منها جميع الدائنين . وأغلب هذه الحقوق كان منصوصا عليه فى الفقرات الاولى من المادة الخامسة بحرى الملغاة ، غير أنه نظرا لاختـلاف طبيعتها سوف نميز بينهـا فنتناولها بالشرح والتعليق على الوجه الآتى :

---

(١) فالحقوق المماثلة التى تنشأ قبل ذلك سواء بمناسبة دخول السفينة فى موانى اخرى اثناء نفس الرحلة او بمناسبة دخول السفينة من قبل فى نفس الميناء الذى بيعت فيه أو فى غيره من الموانى اثناء الرحلات السابقة لايلحقهـا وصف الامتياز . أنظر نقض فرنسى ١٨ ديسمبر ١٨٩٦ ، المجلة الدوليـة ـ ١٥ ـ ٤٠٠ ، Ripert ـ ٢ ـ ١١٨٨ .

المصاريف القضائية وغيرها المنصرفة لحفظ السفينة وبيعها وتوزيع ثمنها.

وكان منصوصا على امتياز هذا الحق فى الفقرة الاولى من المادة الخامسة بحرى الملغاة . ويقوم دائن أو أكثر بتحمل هذه المصاريف عادة ، لذلك كان طبيعيا أن يختص قبل التوزيع بالمبالغ التى صرفها من أجل المصلحة العمومية للدائنين . وعلى ذلك لاتعتبر ممتازة المصاريف القضائية التى ينفقها الدائن من أجل حماية مصالحه الخاصة كما لو أنفق من أجل اثبات حقه أو التنفيذ به ، فان هذه المبالغ تلحق بأصل الدين وتأخذ مرتبته اذا كان ممتازا «١» .

وقد ترتب على ذكر كلمة « وغيرها » بعد عبارة « المصاريف القضائية» أن قام اللبس فى صدد تحديد المراد منها . ونعتقد أن المشرع لم يصب بايرادها وكان جديرا به الا يخونه انسياق العبارات . ويذهب القضاء وكثير من الفقهاء فى فرنسا الى القول بأن كلمة « وغيرها » تشير الى المصاريف غير العادية التى يمكن أن تسوق اليها الاجراءات أو المصاريف التى قد تكون أغفلت ذكرها تعريفة الرسوم القضائية «٢» .

ولم يشأ المشرع المصرى أن يفرد لهذا الحق فقرة خاصة كما فعلت بعض التشريعات «٣» بل ساقه مع بعض حقوق أخرى انتظمتها جميعا الفقرة الاولى من المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ نظرا لما يجمع بينها من أنها نشأت لخدمة المصلحة العامة للدائنين والمحافظة على حقوقهم .

---

(١) نقض فرنسى ١٥ ديسمبر ١٨٩٧ ، المجلة الدولية ـ ٢٠ ـ ٣٢٥

(٢) Seine ١٨ ديسمبر ١٨٩٥ ، المجلة الدولية ـ ١٢ـ٢٧ ، Lyon-Caen et Renault ٦ـ١٦٧٩ ، Ripert ـ٢ـ١١١٦ .

(٣) كالتشريع الفرنسى الصادر فى١٩ فبراير عام١٩٤٩ الذى يأخذ بالتحفظ المنصوص عليه فى بروتوكول توقيع معاهدة بروكسل ومقتضاه أنه يترك للدول المتعاقدة الحرية فى تمييز المصاريف القضائية عن غيرها من الحقوق الممتازة التى أوردتها المعاهدة معها فى فقرة واحدة وذلك بالنص عليها فى فقرة خاصة .

رسوم الحمولة والمنائر والموانى وغيرها من الرسوم والضرائب العامة من نفس النـــوع . والمقصود من ذلك كل الضرائب والرســوم التى تستحق للخزانة العامة بمناسبة دخول السفينة فى الميناء . وقد كانت الفقرة الثانية من المادة الخامسة بحرى الملغاة تعبر عن هذه الضرائب بقولها : « عوائد حمولة السفينـــة أو المركب بحساب الطونيلاطه وعوائد الدخول فى المآمن وعوائد ربطها فى البر وعوائد الهويس أو مقدم الهويس » .

ويتحمل المجهز بهـــذه الضرائب والرسوم ولو تم الاتفـــاق بينه وبين المؤجر فى حالة استئجار السفينة على أن يقوم هذا الاخير بدفعها فمثل هذا الاتفاق لايصلح الا لتنظيم العلاقة بين المجهز والمؤجر . ولكن متى نشـــأ للخزانة العـــامة حق فى الضرائب والرسوم فى ذمة المجهز كان هـــذا الحق مضمونا بالامتياز .

رسوم الارشاد: وهى المبـــالغ التى تجبى فى مقـــابل الخدمة التى يقوم بها المرشد من قيادة السفينة الى مكان أمين عند دخولها فى الميناء أو خروجها منه . غير أننا اذا استثنينا نظام الارشاد فى مينـــاء السويس حيث تقوم به الدولة وتحصل فى مقابل ذلك رسوما حقيقية فان الوضع يختلف بالنســبة للارشاد فى الموانى الاخرى وخصوصا فى ميناء الاسكندرية حيث تقوم به طائفة خاصة تحصل الدولة هذه المبالغ لحسابها بعـــد خصم رسم يقـــابل المصروفات التى تتكلفها فى هذا السبيل . لذلك لاتعتبر المبـــالغ المذكورة رسوما حقيقية بل هى أجر للمرشد ورسم للدولة معـــا . ولا أهمية لذلك بالنظر للارتباط الوثيق بين حق الدولة وحق طائفة المرشدين بحيث يلحق الامتياز المبالغ التى تجبيها الدولة فى مقابل خدمة الارشـــاد مهما كان من اختلاف نظامه .

كذلك يلحق الامتياز الرسم الاضافى الذى نصت عليه المادة العاشرة من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٤٨ الخاص بتنظيم الارشاد بميناء الاسكندرية فى حالة امتناع السفينة الخاضعة لالتزام الارشاد عن الاستعانة بخـــدمات

المرشد • وهذا الرسم الاضافى يساوى الرسم المقرر وهو بنص المادة ١١ من القانون المشار اليه من حق الحكومة وحدها •

وعلى العكس من ذلك لايضمن هذا الامتياز التعويضات المستحقة للمرشد عما أصابه شخصيا من أضرار أو عما لحق سفينة الارشاد من تلف، غير أننا نلاحظ فى هذا الصدد ما جاءت به الفقرة الرابعة من المادة الاولى من امتياز التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى •

مجموع التعويضات عن الاضرار التى تلحق المنشئات الفنية فى الموانى والاحواض وطرق الملاحة • والميناء هو المكان الذى ترسو فيه السفن • أما الحوض فهو المسطح المائى الملحق بالميناء الذى تلجأ اليه السفينة لتعميرها واصلاح ما أصابها من عطب أو للتزود بالمواد التموينية اللازمة لها •

ويقصد بطرق الملاحة المسالك المائية الواقعة فى المياه الاقليمية والتى تقوم الدولة بالعناية بها والاشراف عليها •

مصاريف رفع عوائق الملاحة التى تسببت بخطأ السفينة : وتستحق هذه المصاريف على المجهز لادارة الميناء وتكون مضمونة بالامتياز •

غير أنه من ناحية أخرى تجعل المادة ١٢ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لمصلحة الموانى والمنائر حق حبس حطام السفينة ضمانا لمصاريف ازالة هذا الحطام ولها بيعها اداريا بالمزاد وتحصل على دينها من الثمن بالافضلية على أى دائن آخر ، بحيث يمكن تصور انعقاد الامتياز والحبس على مخلفات السفينة اذا ترتب على خطئها أن تهشمت وأصبحت حطاما يعوق الملاحة •

ولكن الامتياز لايكون له أهميته الا اذا لم تمارس مصلحة الموانى والمنائر حق حبس الحطام المذكور أو مارسته ثم زال الحبس لاى سبب من الاسباب •

مصاريف الحراسة والصيانة من وقت دخول السفينة فى آخر ميناء .

وكانت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة بحرى الملغاة تنص على هذا الامتياز بقولها « أجرة الخفير ومصاريف التحفظ على السفينة من ابتداء دخولها فى الميناء الى بيعها » .

ومصاريف الحراسة هى المبالغ التى تعطى لمن يعهد اليه بخفر السفينة والقيام بالاعمال التى تلزم لها ؛ ويفترض ذلك أن السفينة بعد رسوها فى الميناء سرحت طاقمها بحيث تعين تعيين خفير أو أكثر لحراستها وتعهدها . ولكن لاتعتبر من مصاريف الحراسة المبالغ التى تستحق للخفير الذى يعينه المحضر بعد توقيع الحجز على السفينة فذلك مما يدخل فى باب المصاريف القضائية .

وتكون مصاريف الصيانة التى تنص عليها هذه الفقرة قاصرة على المبالغ التى أنفقت من وقت دخول السفينة فى آخر ميناء وقع فيه الحجز عليها وبيعها . أما ماعدا ذلك من مصاريف الصيانة التى تمت خارج الميناء المذكور فلا تكون ممتازة الا اذا توفرت لها الشروط المبينة فى الفقرة الخامسة من المادة الاولى ويقع امتيازها فى المرتبة الخامسة .

وأخيرا لا أهمية لكون الميناء الاخير الذى حصل فيه الحجز على السفينة وبيعها هو ميناؤها الاصلى أو أى ميناء آخر أو لكون المبالغ الممتازة نتجت عن عقود أبرمت أو عمليات بوشرت سواء بمعرفة الربان أو المجهز .

٧ ــ الثانى ــ الديون الناشئة عن عقد استخدام الربان والطاقم وباقى الاشخاص المستخدمين فى السفينة .

وهذا الامتياز ليس مبنيا على صفة الحق فحسب بل وتمليه اعتبارات انسانية . وهو يختلف عن الامتياز الذى كانت تنص عليه الفقرة السادسة من المادة الخامسة بحرى الملغاة من وجهين :

(١) أنه لايقتصر على ضمان الماهيات والاجور بل يمتد ليشمل الديون الناشئة عن عقد الاستخدام فيضمن كل ما يستحقه الملاح نظير عمله من أجر والملحقات التى لها صفة الاجر كعلاوة غلاء المعيشة ومصروفات العلاج والترحيل والتعويضات المستحقة للملاح فى حالة الغاء السفر والعزل والوفاة وهو فى خدمة السفينة وغيرها من الديون الناشئة عن العقد .

(٢) أنه لايقتصر على تأمين الربان وغيره من الملاحين الذين يكونون رجال الطاقم بل يتعدى ذلك الى غيرهم من الاشخاص الذين حصل استخدامهم على ظهر السفينة «[١]» des autres personnes engagées à bord للقيام بخدمات عارضة . ولكن لايدخل فى عدادهم الرجال أو العمال المستخدمون فى الموانى المختلفة لخدمة السفينة أو شحنها وتفريغها «[٢]» .

٨ ــ الثالث ــ المكافآت المستحقة نظير المساعدة والانقاذ وحصة السفينة فى الخسارة العمومية .

وتتضمن هذه الفقرة حقين متميزين :

الاول ــ المكافآت المستحقة نظير المساعدة والانقاذ . ولم يكن القانون البحرى ينص على امتيازها مع أنها أولى من غيرها بالرعاية لما يترتب عليها من حفظ السفينة من الهلاك . ولذلك ذهب القضاء الى

---

(١) ومع ذلك فلم ير البعض اختلافا ما فى هذا الصدد بين التشريعين الملغى والجديد . انظر مصطفى طه ــ ٧٢٧ . هذا وقد جاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ متفقا فى هذا الشأن مع ماذهبت اليه معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ وكان المؤتمر التمهيدى الذى عقد فى بروكسل سنة ١٩٢٢ ينص على امتياز الديون الناشئة عن عقد استخدام الربان والطاقم وكل الاشخاص الآخرين الذين يقومون بخدمة السفينة et des autres personnes au service du navire وقد حصل التعديل الذى أخذت به المعاهدة صورتها النهائية بناء على رغبة اللجنة البحرية البريطانية British Maritime Committee فى تقريرها الذى تقدمت به لمؤتمر جنوا سنة ١٩٢٥ بطلب استبعاد تطبيق الحكم المتقدم على التابعين البريين .

(٢) Ripert ــ ٢ ــ ١١٢١ .

اعتبـارها ممتازة وفقـا لنص المـادة ١١٤٠ مدنى التى تقول « المبـالغ التى صرفت فى حفظ المنقـول وفيما يلزم له من ترميم يكون لهـا امتياز عليه كله » .

وقد ترتب على النص على هذه المكافآت فى القانون الجديد أن تحسن مركز الدائن بها من وجهين :

١ــ ان المبـالغ الممتازة وفقـا لنص المـادة ١١٤٠ مدنى لا تنصرف الا الى المصاريف التى أنفقها الدائن فعـلا فى حفظ المنقول واجراء مايلزم له من صيانة فى حين ينص التشريع الجديد على امتياز مكافأة المسـاعدة والانقاذ وهى تحسب على أساس آخر تراعى فيه مكافأة من قدم المساعدة فضلا عن تعويضه عما أنفقه فى هذا السبيل .

٢ ــ ان الخلاف الذى ثار فى ظل المادة الخامسة بحرى الملغـاة حول ترتيب هـذا الامتياز وهل يأتى تاليـا لامتيـاز المصروفات القضـائية وسابقا لمـا عداه من الامتيازات الاخرى لانه هـو الذى يحفظ للدائنين ضمانهم العام «[1]» أم أنه كسائر امتيازات القانون المدنى يأتى تاليا فى المرتبة لامتيازات القانون البحرى «[2]» ، لم يعد له محل بعـد أن فصل التشريع الجديد فى الامر بجعل المكافآت المستحقة نظير المساعدة والانقـاذ من بين الحقوق التى تعد وحدها ممتازة وضمن لها مرتبة ثابتة .

الثانى ــ حصة السفينة فى الخسارة العمومية . ولم يكن منصوصـا على هذا الامتياز فى القانون البحرى بل انه من المسائل التى استحدثتهـا

---

(١) Trib. Civ. de Montpellier ٢ ابريل ١٩٢٣ Dor sup.ـ١ـ٢٨١ . وقد تايد هذاالحكم من استئناف Montpellier فى ١٢ ديسمبر١٩٢٣ Dor sup. ٢ــ ١٠٣ . وانظر كذلك De Valroger ــ١ــ ٨٧ ، Laurin sur Cresp ١ــ١٣٨ .

(٢) Lyon-Caen et Renault ـ٦ـ١٧٢١ .

معاهدة بروكسل وأخذها التشريع الجـديد بدوره «[١]» • وصورة ذلك أن تلزم تضحية جانب من مشحونات السفينة من أجل السلامة العموميـة مما يدخل هـذه التضحية فى عـداد الخسارات العموميـة التى تتحملها كل عناصر الرسـالة البحرية من سفينـة ومشحونات ، بحيث يصبح حق الشاحنين الذين ضحيت بضائعهم فى الحصول من المجهز على حصةالسفينة فى هذه الخسارة العموميـة مضمونا بالامتياز المنصوص عليـه فى الفقرة الثالثة من المادة الاولى من القـانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ • والحكمة من تقرير هذا الامتياز أن التضحية التى قام بها الربان اختياريا كانت ضرورية لصيانة الرسالة البحرية •

٩ ـ الرابع ـ التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى والتعويضات عن الاصابات البدنية التى تصيب الركاب والطاقم والتعويضات عن هلاك او تلف البضائع والامتعة •

وتتضمن هذه الفقرة نوعين متميزين من الحقوق :

الاول ـ التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى والتعويضات عن الاصابات البدنية التى تصيب الركاب والطاقم • وهذا الامتياز لم يكن منصوصا عليه فى القانون البحرى وقد أخذ به التشريع الجديد نقلا عن معاهدة بروكسل التى تأثرت فى ذلك بالنظرية الانجليزية التى تمنح امتيازا للمضرور على الشىء الذى نشأ عنه الضرر نظرا للرابطة بين الشىء والدين •

---

(١) فهـم البعـض من الفـاظ الفقـرة الحـادية عشرة من المادة الخامسة بحرى الملغاة أنها تنص على هذا الامتياز ، أنظر مصطفى طـه ـ ٧٣٨ . فى حين انها تتعرض لمسـألة أخرى تتعلق بالتعويضات المستحقـة للشـاحنين فى حالة هلاك البضاعة أو تلفهـا ولا صلة لها بحصة السفينة فى الخسارة العمومية وسوف نشير الى ذلك فى موضعه من البند التالى .

ونلاحظ أن التصادم يدخل فى عداد حوادث الملاحة المشار اليهـا ، غير أن النص خصـه من بينها بالذكر لاهميتـه وخطورة النتـائج التى تترتب عليه عادة .

وحوادث المـلاحة هى التى تنشـأ عن الاخطاء المـلاحية fautes nautiques وهى الاخطـاء التى تقع فى ادارة السفينة وقيادتها كالقيـام بمناورة معيبة أدت الى تصادم أو عدم التحقق من غلق الصابوره Sabord بعد شحن البضاعة مما ترتب عليه دخول مياه البحر واتلاف البضاعة .

ويضمن الامتياز التعويضات المستحقة على المجهز عن الاضرار المادية والاصابات البدنية التى تلحق الركاب أو الطاقم أو الشاحنين أو الغير .

الثانى ــ التعويضات عن هلاك أو تلف البضائع والامتعة . وهـذا الامتياز كان له ما يقابله فى الفقرة الحادية عشرة من المادة الخامسة بحرى الملغـاة فيما يتعلق بالتعويضـات المستحقة للشاحنين عن هـلاك أو تلف البضائع cargaisons وهى الاشياء التى يحصل نقلها بموجب سند شحن أومشارطة ايجار . وقد أضاف التشريع الجديد الى ذلك امتيازالتعويضات عن هلاك أو تلف الامتعـة «١» bagages وهى الحقائب والطـرود الخاصة التى يحملها المسافر معه عادة .

والتعويضات التى يضمنها الامتياز هى المترتبة على الهلاك أو التلف دون غيرهما فلا يدخل فيها التعويض الناشىء عن التأخير «٢» .

---

(١) ومع ذلك لم ير البعض اختـلافا بين التشريعين الملغى والجـديد فى هذا الصدد انظر مصطفى طه ــ ٧٢٩ .

(٢) فى هذا المعنى De Juglart، مقاله فى Rev. trim. dr. Comm. ــ ٢٤٣ غير ان هذه المسألة كانت محل خلاف بين الفقهاء فى ظل التشريع الملغى فكان يؤيد هذا الراى اغلب الشراح . انظر Lyon-Caen et Renault ٦ــ١١!٨ ، Danjon ــ٥ــ١٨١٨ ، فى حين ذهب Ripert. الى ان الامتياز يغطى كل التعويضات المستحقة للشاحن .

ويقع فى حكم الهلاك حالة ما اذا عرض الربان بضائع تختلف عن الواردة بسند الشحن . ويمكن القول بصفة عامة أن الهلاك أو التلف يشمل الاحوال التى لايحصل فيها تسليم الاشياء كاملة أو بالصورة التى كان يجب أن يتم عليها »(١)

ونلاحظ أن التعويضات عن هلاك أو تلف البضائع والامتعة ممتازة وفقا للشق الاول من هذه الفقرة ، ولكن ذلك خاص بأحوال المسئولية التقصيرية الناتجة عن التصادم أو حوادث الملاحة الاخرى ، فى حين أن هذا الشق الثانى يشير الى أحوال المسئولية التعاقدية التى يتحملها الناقل نتيجة لعدم تسليم البضائع والامتعة أو تلفها اذا نشأ ذلك بسبب تقصير القبودان أو الملاحين .

١٠ ــ الخامس ــ الديون الناشئة عن العقود التى يبرمها الربان والعمليات التى يباشرها خارج الميناء الاصلى للسفينة فى حدود سلطاته القانونية بسبب الحاجة الفعلية لصيانة السفينة او متابعة السفر بغض النظر عما اذا كان الربان مالكا للسفينة أو غير مالك وما اذا كان الدين مستحقا له أو لمتعهدى التوريد أو الاصلاح أو المقرضين او لمتعاقدين آخرين .

وقد كانت الفقرة السابعة من المادة الخامسة بحرى الملغاة تنص على امتياز « المبالغ التى اقترضها القبودان للوازم السفينة فى مدة سفرها الاخير والمبالغ اللازمة لوفاء قيمة البضائع التى باعها للغرض المذكور » .

ومن ذلك يتضح أن التشريع الجديد ساير الى حد كبير التشريع الملغى فى تقرير هذا الامتياز .

---

(١) انظر تقرير Franck المقدم للمؤتمر الدولى بصدد الاتفاق الخاص بالامتيازات والرهون البحرية والمنشور بمجموعة محاضر المؤتمر الدولى للقانون البحرى المعقود فى بروكسل سنة ١٩٢٦ ــ ٦٣ .

وبالرغم من أن التشريع الجديد درج على سياسة الحد من الامتيازات التى ترد الى أصل تعاقدى والتى يمكن لارباب الحقوق فيها أن يشترطوا لانفسهم ضمانا خاصا برهن السفينة ، الا أنه احتفظ بهذا الامتياز نظرا لان الربان يقوم بابرام العقود المشـــار اليهـــا خلال رحلته ممـــا لايتيح للغير ممن يتعامل معه الحصول من المالك على رهن السفينة ، فضلا عما فيه من تعزيز لائتمان الربان أثناء السفر • يضاف الى ذلك أن الامتياز يضمن مبالغ أنفقت من أجل صيانة السفينة أو متابعة سفرها وذلك مفيد فى حفظ ضمان جميع الدائنين •

ويشمل هذا الامتياز الحقوق الناشئة عن :

أولا ــ العقود التى يبرمها الربان لصيانة السفينة أو متابعة السفر كما لو اقترض من أجل ذلك أو تعاقد على شراء مؤونة أو وقود أو على القيام باجراء قلفطة ضرورية للسفينة

ثانيا ــ العمليات التى يباشرها الربان لنفس الغرض كمـــا لو قام ببيع جانب من البضائع المشحونة من أجل اصلاح السفينة أو شراء ما هوضرورى لصيانتها أو لمتابعة سفرها ؛ فان المبالغ المترتبة عليها لاربابها تكون مضمونة بالامتيـــاز •

١١ ــ ويشترط لقيام هذا الامتياز شروط ثلاثة :

(١) أن ينشأ أصل الحق خارج الميناء الاصلى «le port d'attache»[١] للسفينة وهو الميناء الذى حصل فيه تسجيلها •

غير أنه تجب ملاحظة مايذهب اليه القانون من عدم جوازوقوع التصرف فى محل اقامة ملاك السفينة أو وكلائهم بدون اذن مخصوص منهم

(١) والحكمة من ذلك ان هذا الميناء هو فى العادة المركز الذى تدور فيـــه عمليات الاستغلال حيث يوجد المجهـــز أو من يمثله وبذلك لاتكون هناك حاجة لتعزيز ائتمان الربان اذ يستطيع الغير ممن يتعامل من أجل السفينة وتسفيرها ان يشترط لنفسه ــ اذا أراد ــ ضمانا خاصا برهن السفينة

ونعتقد أن المشرع كان أكثر توفيقا عندما حدد شروط قيام الامتياز عنه عندما حدد شروط نفاذ الالتزام فى حق المجهز ذلك أنه من السهل على الغير الذى يتعامل مع الربان أن يعلم الميناء الاصلى للسفينة حيث تجب كتابته على مؤخرها بحروف ظاهرة وبشكل واضح كما تجب المحافظة على هذه الكتابة والا تعرض مالك السفينة أو ربانها للعقاب الجنائى (المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٧ من قانون تسجيل السفن) فى حين أنه قد لا يتوافر للغير معرفة محل اقامة ملاك السفينة أو وكلائهم .

غير أنه بالنسبة لاعمال الصيانة التى حصلت من وقت دخول السفينة فى آخر ميناء ـ بصرف النظر عما اذا كان هو الميناء الاصلى للسفينة أم غيره ـ وقع عليها فيه الحجز والبيع فان الحقوق الناشئة عنها لاتندرج تحت هذا الامتياز ولكنها تعتبر ممتازة وفقا للفقرة الاولى كما سبق بيان ذلك .

(٢) أن يبرم الربان العقود أو يباشر العمليات فى حدود سلطاته القانونية ومن المسلم به الرجوع الى قانون علم السفينة فى تحديد مدى هذه السلطات ومن أمثلة ذلك ما جاء به القانون البحرى المصرى فى المادة ٤٩ وهى تقابل المادة ٩٠ من المشروع الجديد من أنه يجب على الربان الذى تضطرد الضرورة أثناء السفر الى الاستقراض على جسم السفينة وتوابعها أو على المشحونات عند الاقتضاء أو الى أن يرهن أو يبيع بالمزايدة بعض هذه المشحونات أن يثبت هذه الضرورة بمحضر ممضى منه ومن عمد ملاحى السفينة وأن يستحصل على اذن من المحكمة وان لم توجد فمن جهة الادارة وان كان فى بلد من البلاد الاجنبية فمن القنصل المصرى وان لم يوجد فمن حاكم هذا البلد .

وهذا الشرط تقضى به طبيعة الاشياء لان الربان ممثل للمجهز ولذلك يجب أن يمارس نشاطه فى حدود ما هو مرسوم له .

(٣) أن يبرم الربان العقود أو يباشر العمليات بسبب الحاجة الفعلية لصيانة السفينة أو متابعة السفر .

ولكن ما المقصود بحاجة السفينة الفعلية ؟ يدل المعنى الدارج لهذه الالفاظ على أنه اذا احتاجت السفينة — مثلا — لاتمام رحلتها الى ثلاثين طن من الفحم فى حين اشترى الربان مائة فان الامتياز لايضمن ثمن السبعين الباقية .

غير أنه أمكن القول من متابعة الاعمال التحضيرية لمعاهدة بروكسل وهى التى نقلت عنها هذه العبارة أن المؤتمرين أرادوا أن يقصروا الامتياز على ضمان الحقوق الناشئة عن العقود التى أبرمت نتيجة للحوادث غير المتوقعة التى تكتنف الرحلة بالبحر والتى لم تدخل فى تقدير المجهز أوالربان عندالابحار .

ولكننا نلاحظ أنوضع النص علىالنحو الذى جاءت به الفقرةالخامسة لن يقيد القضاء فى حدود ماتشف عنه الاعمالالتحضيرية للمعاهدة . ويمكن القول أن الاصل هو أن مايقوم به الربان من أجل صيانة السفينة أو متابعة السفر حصل بسبب الحاجة الفعلية الا اذا ثبت أن أعمال الصيانة تجاوزت ذلك الى حد التحسين «١» أو أن الاحتياجات اللازمة لمتابعة السفر تعدت حدود الرحلة فان الامتياز لايقوم فى القدر الذى حصل فيه التجاوز فى كل من الحالين لعدم توفر الحكمة التى دعت اليه .

١٢ — فاذا توفرتهذهالشروط الثلاثةكانت الديونالناشئة عنالعقود التى يبرمها الربان والعمليات التى يباشرها ممتازة ولا يهم بعد ذلك ما اذا كان الدين مستحقا لمتعهدى التوريد والاصلاح أو للمقرضين الذين أمدوا الربان بالاموال اللازمة لذلك أو كان مستحقا للربان الذى قام بتسديد

(١) استئناف مختلط ٢٥ مارس ١٩٢٥ ، B. ٣٧ — ٢٠٣

ماهو مطلوب للمتعهدين أو للمقرضين ، فالربان فى هذه الحالة الاخيرة شأنه شأن الموردين والمقرضين يعتبر دائنا ممتازا بالمبالغ التى دفعها أو وفاها . كذلك ذهبت الفقرة الخامسة الى عدم التفرقة بين الربان غير المالك للسفينة والربان المالك . ولعل التشريع الجديد قد تأثر فى ذلك بالنظرية الالمانية التى تذهب الى انفصال بين الثروة البرية والثروة البحرية ، بمعنى أن الربان المالك اذا دفع قيمة احتياجات السفينة أثناء السفر أو وفى القروض التى عقدها فالمفروض أن هذا قد حصل من ثروته البرية ولذلك يصبح دائنا بالمبالغ المذكورة ويكون دينه مضمونا بالامتياز ، غير أن هذه النتيجة ليست موفقة عملا فى مصر لانه ليس هناك ما يمنع الدائنين من الحجز على هذه المبالغ تحت يد المالك .

١٣ ــ هذا وحقوق الامتياز السابق بيانها فى المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ من قبيل حقوق الامتياز الخاصة على الاموال المنقولة ولذلك لم يشترط المشرع البحرى فى شأنها الخضوع لاجراءات الشهر جريا على ماجاء بالقانون المدنى بصدد الامتيازات المنقولة . ولكن القانون البحرى لم يكتف بأن يقرر للدائن الممتاز حق أفضلية فى اقتضاء دينه من محل الامتياز كما يفعل القانون المدنى بل ذهب الى الاعتراف له بحق تتبع على السفينة فى أية يد كانت .

ولعل المشرع البحرى قد شعر بالحرج الناجم عن تقرير مثل هذا الحق للدائن نظرا لما يتعرض له الغير ممن تنتقل اليه ملكية السفينة من خطر شديد يرجع الى استتار الامتيازات ، لذلك عمد الى حصر نطاقها نسبيا ، فنظم طرقا سريعة لانقضائها واشترط وجوب اثباتها بطريقة خاصة نصت عليها المادة السادسة من القانون البحرى ، ذلك فضلا عما يتطلبه القانون أحيانا من شكل خاص لقيام الحق .

غير أن هـذه الوسيلة الاخيرة استهدفت لكثير من النقـد فهى ليست منتجة فى حماية الغير ممن تنتقل اليه ملكية السفينة لانها لا تقدم خطوة نحو الاشهار الذى يكفل أمنه ، فضلا عن أنها تترك الشكليـة تتغلغل فى شتى نواحى نشاط الملاحة البحرية مع مجافاة ذلك لما تتطلبه التجـارة من سرعة ويسر فى المعاملات وخروجه عن القواعد الاصولية المقررة فى القانون التجارى من ترك الاثبات حرا فى المســائل التجـارية . لذلك لم يفت المؤتمرون فى بروكسل سنة ١٩٢٦ أن ينصوا فى المادة ١١ من المعاهدة على أن الامتيازات الواردة بها لاتخضع لاى اجراء شـكلى أو لاى شرط خاص بالاثبات . غير أنها تركت لكل دولة من الدول الموقعة عليها أو المنضمة اليها أن تحتفظ فى تشريعهـا بالنصوص التى تفرض على الربان القيام باجراءات خاصـة سواء بصدد الاقتراض على جسم السفينة أو بيع المشحونات .

ولم يكن المشرع المصرى ، وقد أخذ فى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ بأحكام المعاهدة ، ليشذ عن اقتباس هـذا الحكم فنص فى المادة الثانية من القانون المشار اليه على أنه « لاتخضع حقوق الامتياز لاى اجراء شكلى أو لاى شرط خاص بالاثبات فيما عدا الاحوال التى يحدد لها القانون اتخـاذ اجراءات خاصة أو أوجه ثبوت معينة » . وهو يشير بهذه العبارة الاخيرة الى حالة اقتراض الربان عند الضرورة على جسم السفينة أو عليها وعلى مشحوناتها معا . فالدين عندئذ لايكون ممتازا الا اذا اتبعت الاجراءات المنصـوص عليها فى المادة ٤٩ بحرى (المادة ٩٠ من المشروع) فضلا عن توفر الشروط الاخرى التى تقتضيها الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . غير أننا نلاحظ أن هذا القانون الاخير أصبح يسوى بين القرض البحرى والقرض العـادى فى تقرير امتيـاز الدين بحيث لايكون هنـاك محل

لقيام المادة الثانية من القانون الجديد «[١]» .

وقد اقتضى ايراد المادة الثانية من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ أن المادة السادسة من القانون البحرى أصبحت غير ذات موضوع . لذلك نصت المادة ٣٠ من القانون الجديد على أنه « تلغى المادتان ٥ ، ٦ من قانون التجارة البحرى وتلغى جميع الاحكام الاخرى المخالفة لهذا القانون على نحو ما سيظهر تباعا فى دراستنا لحقوق الامتياز .

١٤ ـ امتيازات القانون العام du droit commun

فى ظل المادة الخامسة بحرى الملغاة ـ لم يكن نص المادة الخامسة بحرى الملغاة يمنع من امتياز حقوق أخرى غير الواردة بها . كما أن المادة ١١٣٧ من القانون المدنى تنص على أن الحقوق التى تتضمنها المواد التالية تكون ممتازة الى جانب حقوق الامتياز المقررة بنصوص خاصة . لذلك أمكن القول بأن الامتيازات المنصوص عليها فى القانون المدنى تكمل تلك المنصوص عليها فى القانون البحرى سواء بالنسبة للحقوق الممتازة بحسب القانون المدنى والتى لامقابل لامتيازها فى القانون البحرى أو ـ ولو أن هذا كان محل خلاف فى البداية ـ بالنسبة لتطبيق الامتيازات المنصوص عليها فى القانون المدنى اذا تعذر اعمال مقابلها فى القانون البحرى .

وهذا الرأى هو ما استقر عليه الفقه والقضاء فى فرنسا فى ظل المادة ١٩١ تجارى قبل الغائها بقانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ «[٢]» .

---

(١) وعلى ذلك يتحصل الاختلاف الآن بين القرض البحرى والقرض العادى فيما يخوله القرض الاول للدائن من حقوق أخرى نصت عليها المواد ١٤٩ وما بعدها من القانون البحرى . وهذه الحقوق لا وجود لها فى المشروع الجديد الذى أغفل تنظيم القرض البحرى اغفالا تاما بحيث يمكن القول فى ظله بأن القرض البحرى ليس له اى مدلول خاص يميزه عن القرض العادى .

(٢) نقض فرنسى ٣ نوفمبر ١٩٢٥ ، S. ١٩٢٥ ـ ١ ـ ٣٥٣ مع مذكرة Solus ؛ D. ١٩٢٦ ـ ١ ـ ٤٩ مع مذكرة Aubrun ؛ ١٤ يناير ١٩٣٠ ، D. ١٩٣٤ ـ ١ ـ ٤٥

كذلك استقر الرأى فقها وقضاء على أن الامتيازات المدنية تأتى تالية فى المرتبة للامتيازات المنصوص عليها فى القانون البحرى «١» . وكانت بعض الاحكام «٢» قد ذهبت الى تقرير استثناء لهذه القاعدة بصدد الامتيازات المدنية التى لها مقابل فى القانون البحرى فجعلت لها ، فى حالة تطبيقها ، نفس المرتبة التى يقررها القانون البحرى . غير أن محكمة النقض الفرنسية لم تؤيد هذا النظر «٣» .

١٥ – فى ظل القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ – لم يعد هناك محل لقيام امتيازات القانون المدنى الى جانب الامتيازات التى أوردها المشرع البحرى فى المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ كما كان الشأن قبل صدور هذا القانون وذلك للاعتبارات الآتية :

الاول – الاختلاف الظاهر فى نص المادتين الخامسة بحرى الملغاة والاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ؛ فبينما المادة الخامسة تنص على امتياز مجموعة من الحقوق فان المادة الاولى من القانون الجديد تذهب الى اعتبار الديون التى عددتها وحدها ممتازة . فالمشرع البحرى فى القانون الاخير قد انصرفت ارادته صراحة الى قصر صفة الامتياز

---

(١) نقض فرنسى ٢٥ ابريل ١٩٣٤ ، Dor sup. ١٢ – ٢٩٧ ، ١١ مارس ١٩٤١ ، D. crit. ١٩٤٢ – ١٠٢

(٢) Rennes ٢٥ يونية ١٩٣٧ ، D. ١٩٤٠ – ٢ – ٦

(٣) ١١ مارس ١٩٤١ سالف الذكر مع مذكرة Aubrun ومضمون ما ذهبت اليه المحكمة ان كلا من امتيازات القانون البحرى أو القانون المدنى مبنى على اعتبارات خاصة تحدد شروط استعماله ومرتبته بحيث انه اذا امتنع تطبيق امتيازات القانون البحرى وامكن تطبيق امتيازات القانون المدنى المماثل فانه يمتنع كذلك ان يأخذ امتياز القانون المدنى المرتبة المقررة لمثله فى القانون البحرى حتى لا يفوت الغرض الذى استبعد من اجله تطبيق الامتياز وفقا لاحكام القانون البحرى ولان كلا من تحديد شروط استعمال الامتياز وتحديد مرتبته لايمكن الفصل بينهما بل هما يكونان مجموعا واحدا يجب توفره لامكان تطبيق الامتياز .

على طائفة من الديون وحدها فى حين لم تكن المادة الخامسة بحرى الملغاة تتضمن نظيرا لهذا القصر فهى تلحق صفة الامتياز ببعض الحقوق دون أن تتعرض لمصير ما اشتملت عليه القوانين الاخرى من امتيازات فلم يكن حينئذ هناك مايحول دون قيام امتيازات القانون العام du droit commun الى جانب امتيازات القانون البحرى .

ونص المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ مماثل لما جاءت به المادة ٢٣ من القانون البلجيكى رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٨ والرأى مستقر هناك على أنها لا يمكن أن تسمح بقيام امتيازات القانون العام الى جانب الامتيازات البحرية «١» بل أكثر من ذلك فبالرغم من أن حالة النصوص فى فرنسا بعد التعديل الذى أدخله قانون ١٩ فبراير لسنة ١٩٤٩ على المادة ١٩١ تجارى «٢» تسمح ببقاء الوضع السابق على التعديل من حيث امكان قيام امتيازات القانون العام الى جانب امتيازات القانون البحرى فان البعض يتردد فى التسليم بهذه النتيجة «٣»

١٦ ــ الثانى ــ سبق أن ذكرنا أن مصر لم توقع على معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ ولم تنضم اليها بحيث يمكن القول أن أحكامها ليس لها أدنى قيمة قانونية فى مصر . فاذا كان المشرع الوطنى قد اقتبس القانون رقم ٣٥

---

(١) Smeesters ــ ١ ــ ٣٤

(٢) فالمادة ١٩١ تجارى فرنسى لا تختلف فى وضعها الحالى عنها قبل اجراء التعديل من حيث صياغة تقرير الامتياز فهى تذهب الى اضفاء صفة الامتياز على بعض الحقوق التى ذكرتها دون أن تقصره عليها وحدها . كما أن المادة ١٩١ تجارى مكرر تشير الى امكان قيام امتيازات أخرى الى جانب الامتيازات التى عددتها سابقتها حيث تقول « وكل الامتيازات الاخرى تأتى فى مرتبة تالية للرهن »

(٣) مقال De Juglart المشار اليه ــ ٢٥٤ ويعتقد أنه كان من الاجدر حتى لايقوم ادنى شك حول قيام امتيازات القانون العام الى جانب الامتيازات البحرية أن تتضمن المادة ١٩١ تجارى مكرر النص على أسبقية الرهن لسائر الامتيازات الاخرى « سواء تعلقت بالقانون البحرى أو بالقانون العام »

لسنة ١٩٥١ منها فان هذا القانون هو الواجب مراعاته اذ أن المعاهدة ليست تشريعا وطنيا، والمشرع المصرى حين اتخذها مصدرا لقانونه كان له مطلق الحرية فى اهمال بعض أحكامها أو فى الخروج عليها الى غيرها . لذلك ليس مفهوما ماذهب اليه البعض «(١)» من اعتبار أحكام المعاهدة مكملة للقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ – مادام أن المشرع المصرى لم يفصح عن هذا القصد – والقول تبعا لذلك بأن امتيازات القانون المدنى هى التى قصدت اليها المعاهدة عندما تركت للتشريعات الوطنية الحق فى تقرير امتيازات أخرى غير الواردة بها أطلقت عليها امتيازات من الدرجة الثانية تأتى فى المرتبة تالية للرهن .

يضاف الى ذلك أن حكم المعاهدة يتطلب أن ينص التشريع الداخلى على تحديد مراتب امتيازات الدرجة الثانية من امتيازات الدرجة الاولى . وهذا هو ما حدا بالمشرع الفرنسى الى أن ينص فى المادة ١٩١ تجارى مكرر معدلة بقانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ – بعد أن عدد الامتيازات الواردة بالمعاهدة – على أن كل الامتيازات الاخرى تأتى فى المرتبة تالية للرهن ، ولو أنه لم يفعل ، كما هو الحال فى التشريع المصرى ، لما كان هناك ما يدعو الى تغيير الوضع الذى كان قائما قبل الاخذ بأحكام المعاهدة ومن مقتضاه أن امتيازات القانون المدنى تأتى بعد الامتيازات البحرية مباشرة وقبل الرهن ، وهى نتيجة لا تستقيم مع الادعاء باعتبار المعاهدة مكملة لاحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لان المعاهدة المذكورة تنص على أن امتيازات الدرجة الثانية تأتى فى المرتبة تالية للرهن .

١٧ – الثالث – أن قيام امتيازات القانون المدنى الى جانب الامتيازات المنصوص عليها فى المادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ يترتب عليه أفساح المجال أمام عدم احترام ارادة المشرع كما أفصح عنها فى

---

(١) أنظر مصطفى طه – ٧٤٣

هذاالقانون الاخير ، ذلك أن مراجعة الامتيازات الواردة بكل من القانون المدنى والمادة الاولى المذكورة تقضى الى أمرين :

(١) أن أغلب امتيــازات القــانون المــدنى التى تطبق على السفن منصــوص على مثلهــا فى المــادة الاولى من القــانون الجديد بحيث لايتصور بخصوصها قيام الامتيازات المدنية الى جانب الامتيازات البحرية الا اذا أصبح عمل الاخيرة معطلا لسبب أو لآخر كالتقادم مثلا وفى ذلك تفويت لقصد المشرع البحرى الذى عين الامتيازات وبين حدود تطبيقها .

(٢) انه بالنسبة للحالات القليلة التى يورد فيها القانون المدنى امتيازات مغايرة لما جاء بالمادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ والتى تتحصل فىامتياز البائع وامتياز المتقاسم ، وهو منضروبامتياز البائع ، فاننا نلاحظ أن هذا الامتياز كان منصوصا عليه فى الفقرة الثامنة من المادة الخامسة من القانون البحرى التى ألغيت بصدور القــانون الجديد فلو أن المشرع كان يريد هــذا الامتياز لمــا أغفل ذكره فيــه ولا يمكن القول بأنه اكتفى فى هذا الصدد بالنص الوارد فى القانون المدنى ذلك أن المادة الخامسة بحرى الملغاة كانت تنص عليــه رغم ذلك بحيث يتعين القــول أن ارادة المشرع قد انصرفت الى اغفاله .

١٨ ــ غير أنعدمقيامامتيازات القانونالعام الىجانبالامتيازاتالبحرية لا يتصور الا بالنسبة للامتيازات التى تنصب على السفينة والاجرة أما اذا ضمنت نفس المبالغ باحدى امتيازات المادةالاولىمن القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ وبامتياز آخر من امتيازات القانون العام ، وكان هذا الامتيــاز الاخير يصادف فضلا عن السفينة والاجرة أموالا أخرى للمدين فلا تعارض بين قيام امتياز القانون البحرى على السفينة والاجرة وامتياز القانون العام فيما عدا ذلك من الاموال التى تضمن هــذا الامتياز . من ذلك أن الفقرة

الثانية من المادة الاولى المشار اليها تنص على امتياز الديون الناشئة عن عقد استخدام الربان والطاقم وباقى الاشخاص المستخدمين فى السفينة . وهذا الامتياز ينصب بحسب نص المادة الثالثة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على السفينة والاجرة . غير أن المادة ١١٤١ من القانون المدنى تنص من جهة أخرى على امتياز المبالغ المستحقة للخدم والكتبة والعمال وكل أجير آخر من أجرهم ورواتبهم من أى نوع كان . ويندرج فى عداد ما يضمنه هذا الامتياز الاخير أجر ورواتب ربان السفينة ورجال الطاقم ولكنه يختلف عن الامتياز الذى قرره المشرع البحرى من حيث المال الذى يضمنه فهو ينصب على جميع أموال المدين من منقول وعقار . ولذلك أمكن القول بقيام الامتياز الاول على ثروة المدين البحرية وقوامها السفينة والاجرة وبتسلط الامتياز الثانى لنفس المبالغ على سائر منقولات وعقارات المدين الاخرى . ويترتب على ذلك أنه طالما أن أصل الحق لم يسقط لاى سبب من الاسباب فان كل امتياز من الامتيازين المذكورين يعمل فى الدائرة المرسومة له . وبالتالى فان امتياز القانون البحرى يشمل الديون الناتجة عن عقد استخدام واحد لجملة رحلات مادام لم ينقض بسبب من الاسباب المذكورة فى المادة الثامنة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ، فى حين أن امتياز المادة ١١٤١ من القانون المدنى يشمل الاجور والمرتبات عن الستة الاشهر الاخيرة وهو لايسقط الا اذا سقطت الاجرة المضمونة به بالتقادم .

الفصل الثاني
محـــل الامتياز

١٩ ـــ كان القانون البحرى قبل التعديل الذى لحقه بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ يقوم أساسا على اعتبار السفينة ضامنة لديون بائعها خصوصا الديون المصرح فى القانون بامتيازها على غيرها (المادة ٤ بحرى) • ولم يكن الامتياز ينصب على مبلغ الاجرة الا فى بعض حالات قليلة ورد النص بهـا صراحة هى امتياز أجر البحريين وتعويضـاتهم ومصاريف طريقهـم المنصوص عنه فى المادة ٨٩ بحرى وامتيــاز الشاحنين الخاص بضمان وفاء التزامات الناقل المنصوص عنه فى المادة ٩٨ بحرى وامتياز المقرض قرضـا بحريا المنصوص عنه فى المادة ١٦٠ بحرى • غير أن هذا الوضع قد تعدل أخيرا اذ ترتب المادة الثالثة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ حقوق الامتياز المنصوص عليها فى المادة الاولى على السفينة وأجرة النقل الخاصة بالرحلة التى نشأ خلالها الدين وعلى ملحقات السفينة وأجرة النقل المكتسبة من بداية السفر •

٢٠ ـــ **السفينة** ـ ويدخـل فى حكمهـا أدواتهـا ومهماتهـا ، هى المحل الاول لامتيــاز الدائن لافرق فى ذلك بين السفن التجارية أو سفن الصيد أو سفن النزهة فكل ذلك يقوم بالملاحة البحرية •

كذلك تنص المادة ١٥ من المعاهدة الخاصة بالامتيازات والرهون البحرية على سريان أحكامها على السفن التجارية التى تستغلها الدولة دون السفن الحربية أو السفن المخصصة للقيام بخدمة عامة • وهذا الحكم من وحى العرف البحرى والقواعد المعمول بها فى شتى الدول ، كما أنه يتفق مع معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ المتعلقة بتوحيد بعض القواعد الخاصة بحصانة السفن المملوكة

للدول . ولكن القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لايطبق على المراكب التى تقوم بالملاحة الداخلية وهى الملاحة التى لايكون البحر محلها بل تتم فى الطرق المائية الداخلية كالانهار والبحيرات والترع وهى فى مصر «١» وفى فرنسا «٢» وفى كثير من الدول ملحقــة بالنقل البرى ولاتخضع لاية قاعدة من قواعد القانون البحرى أو المعاهدات الدوليــة «٣» أو العرف البحرى بل تطبق عليها أحكام القــانون المدنى والتجارى البرى «٤» . وقياســا على ذلك تخضع مراكب الملاحة الداخلية لحقوق الامتياز العامة والخاصة على المنقول المنصوص عنها فى المواد ١١٣٨ ومابعدها من القانون المدنى ويكون ترتيبها فيما بينها على النحو الوارد بتلك النصوص كما أن الامتياز عليها لايخول للدائن أى حق فى التتبع فى مواجهة من حازها بحسن نية (الفقرة الاولى من المادة ١١٣٣ مدنى) .

ويمارس الدائن امتيازه على السفينة فى الحالة التى تكون عليها عند البيع فاذا كانت قد غرقت أو تحطمت انصب الامتيــاز على حطامها «٥»

(١) أنظر محسن شفيق ، الوسيط ــ٢ــ٩٢ ، مصطفى طه ــ ٢٣ ، أحمد عبد الهادى ، تعليقه فى مجلة الحقوق ــ١ــ٢٣٥ وما بعدها .

(٢) Ripert ــ١ــ١٤٨ .

(٣) عقد فى جنيف سنة ١٩٣٠ مؤتمر دولى لتوحيد بعض القواعد المتعلقة بالملاحة الداخلية انتهى الى وضع ثلاث اتفاقات احداها خاصــة بالامتيازات والرهون على مراكب الملاحة الداخلية وهى متأثرة الى حد كبير بأحكام معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ الخاصة بتنظيم الامتيازات والرهون البحرية . غير أن الاتفاقات المشار اليها لم تنل بعد رعاية من أغلب الدول .

(٤) استئناف مختلط ٢٧ يناير ١٩٠٩ ، B. ٢١ ــ ١٣٥ ، ٢٤ مارس ١٩٠٩ ، B. ٢١ ــ ٢٥٩ ، ٢٤ ديسمبر ١٩٢٩ ، B. ٤٢ ــ ٧١ ، اسكندرية التجارية الجزئية ١٤ سبتمبر ١٩٤١ ، المحاماة ٢٢ــ١٤٨ . وفى فرنسا نقض ٤ يناير ١٨٩٨ ، المجلة الدولية ١٣ــ٦١٤ ، ١٣ يناير ١٩١٩ ، المجلة الدوليــة ٣١ ــ ٣٣٠ .

(٥) Ripert ــ ٢ ــ ١١٥٢ .

ولايهم ما اذا كان من يستعمل السفينة ويستغلها هو مالكها أو المجهز غير المالك أو المستأجر الاصلى • الا أن الامتياز يتعطل اذا زالت حيازة المالك للسفينة بفعل غير مشروع وكان الدائن سيىء النية (المادة ١٢ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ وهى تطابق المادة ١٣ من المعاهدة) • ويعتبر الدائن سيىء النية متى كان يعلم بسبب زوال حيازة المالك • غير أن هذا الفرض نظرى محض •

٢١ ـ الاجرة ـ ويقصد بها الاجرة الاجمالية دون الصافية • وتقرير الامتياز للدائن على الاجرة خروج عن الاصل العام المقرر فى القانون المدنى من أن الامتياز لايلحق ثمار الشىء موضوع الضمان •

والعبرة بأجرة النقل الخاصة بالرحلة التى نشأ فى خلالها الدين ، فاذا وقع تصادم بخطأ السفينة أثناء قيامها باحدى رحلاتها فان امتياز التعويض المستحق عنه يرد على أجرة النقل المستحقة عن الرحلة التى حدث خلالها التصادم •

غير أن المادة الرابعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ، وهى تردد فى ذلك أحكام المادة العاشرة من المعاهدة ، تشترط لقيام الامتياز على الاجرة أن تكون مستحقة الدفع أى دينا فى ذمة الشاحن أو تحت يد الربان أو ممثل المالك • فالامتياز ينصب على مجرد حق للمجهز فى ذمة الشاحن أو على مبلغ الاجرة مادام مفرزا تحت يد الربان أو ممثل المالك • فاذا حصلت الاجرة ودخلت فى ذمة المجهز انقضى امتياز الدائن عليها • وهذه الفكرة مردها الى النظرية الالمانية التى تذهب الى الفصل بين الثروة البرية والثروة البحرية بحيث تعتبر كل رحلة وحدة قائمة بذاتها مكونة لثروة بحرية مستقلة عناصرها السفينة وأجرة النقل •

غير أن المشرع البحرى ، محاباة منه للربان ولرجال الطاقم وباقى الاشخاص المستخدمين فى السفينة ، قد نص على سبيل الاستثناء على أن الامتياز المنصوص عليه فى الفقرة الثانية من المادة الاولى يترتب على مجموع أجور النقل المستحقة عن الرحلات التى تتم خلال

عقد استخدام واحد (المـادة الثالثة الفقرة الثانية من القـانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) .

٢٢ ــ وتعتبر فى حكم أجرة النقل أجرة سفر الركاب وعند الاقتضاء قيمة ما يقابل تحديد مسئولية مالكى السفينة (المادة الثالثة) . وتشيرهذه العبارة الاخيرة الى الحكم الذى جاءت به معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٤فيما يتعلق بتحـديد مسئولية مالكى السفن من قصر هذه المسئولية على القيمة الحقيقية أو الجزافية للسفينة وعلى أجرة النقل وقد حددتها بصفة تحكمية بعشر قيمة السفينة وقت بدء السفر . وسوف نعلم عند الكلام علىالمعاهدة المذكورة أن أحكامها تسرى فى كل دولة متعـاقدة اذا كانت السفينة التى طلب تحديد المسئولية بشأنها تابعة لاحدى الدول المتعاقدة (المادة ١٢ من معـاهدة بروكسل سـنة ١٩٢٤) . غير أن مصر لم تنضم الى هـــذه المعاهدة ، ولذلك كان غريبـا أن يتضمن تشريعها الاشـارة الى حكم من أحكامها لازال ــ فى ظل النظام القائم ــ يتعارض مع مبدأ الترك العينى الذى يحكم مسئولية مالك السفينة .

٢٣ ــ ملحقات السفينة والاجرة ــ حددت الفقرة الاخيرة من المادة الثالثة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ــ وهى تحذو حذو المادة الرابعة من المعاهدة ــ ملحقـات السفينة والاجرة . وقـد تأثرت فى ذلك بفكرة فصل الثروة البرية عن الثروة البحرية التى تستنـد فى تحديدها الى كل رحلة على حـدة فألحقت بالسفينة والاجرة التعويضـات أو المكافآت المستحقة لمـالك السفينة عن الرحلة التى نشـأ فى خلالها الدين المضمون بالامتياز باعتبار أن هذه التعويضات أو المكافآت تمثل عناصر اقتطعت أو يجب أن تضاف الى الثروة البحرية . وهذه الملحقات هى :

١ ــ التعويضـات المستحقة للمالك عن الاضرار المـادية التى لحقت بالسفينة ولم يتم اصلاحها أو عن خسارة أجرة النقل .

٢ ــ التعويضات المستحقة للمالك عن الخسارات العمومية اذا نشأت عن أضرار مادية لحقت بالسفينة ولم يتم اصلاحها أو عن خسارة أجرة النقل .

٣ ــ المكافآت المستحقة للمالك عن أعمال المساعدة أو الانقاذ التى تكون قد حصلت حتى نهاية السفر بعد خصم المبالغ المستحقة للربان والاشخاص الآخرين الموجودين فى خدمة السفينة .

ويسرى فى شأن الملحقات ماسبق أن ذكرناه بخصوص أجرة النقل من حيث بقاء حق الامتياز عليها مادامت مستحقة الدفع أو ما دامت قيمتها تحت يد الربان أو ممثل المالك (المادة الرابعة الفقرة الثانية) .

٢٤ ــ وعلى العكس من ذلك لايعتبر من ملحقات السفينة المكافآت أو الاعانات أو المساعدات التى تمنحها الدولة لمالك السفينة (المادةالثالثة) ذلك أن هذه المبالغ لاتتعلق برحلة معينة فضلا عن أن تخصيصها لضمان حقوق الدائنين يضيع الحكمة من تقريرها وهى ازدهار صناعة النقل بالبحر وما يترتب عليه من انماء البحرية الوطنية لتكفل سد حاجات الدولة فى زمن السلم وتعزيز أسطولها الحربى فى أيام الحرب .

كذلك لايعتبر من ملحقات السفينة أو أجرة النقلالتعويضات المستحقة للمالك نظير عقود التأمين (المادة الثالثة) فى حالة فقد السفينة أو الاجرة . وقد أراد المشرع البحرى أن يخرج بذلك عنحكم القاعدة المتبعة فى القانون المدنى والمنصوص عليها فى المادتين ٧٧٠ و ١١٣٥ وتقتضى أنه اذا كان الشىء المؤمن عليه مثقلا بامتياز انتقل هذا الحق الى التعويض المستحق للمدين بمقتضى عقد التأمين . وكان رائد المشرع فى ذلكاعتبارين:

الاول ــ أنه يساير منطقه فى فصل الثروة البرية عن الثروة البحرية ذلك أن التعويض الناشىء عن التأمين هو فى الحقيقة مقابل الاقساط التى

كان يدفعها المجهز أو المالك وفقا لاحكام عقد التأمين . وهذه الاقساط مقتطعة من ثروته البرية .

الثاني ـ أن المشرع بوضعه الامتيازات البحرية سابقة فى المرتبة للرهن أراد أن يعززه فبعد أن استبعد تعويض التأمين من ضمان امتياز الدائن جعل لمرتهن السفينة فرصة الانتفاع من تقرير حق خاص له على مبلغ التأمين اذا اتفق على ذلك صراحة فى عقد الرهن بشرط قبول المؤمنين لذلك كتابة أو اعلانهم به (الفقرة الاخيرة من المادة ١٤ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) .

الفصل الثالث

ترتيب الامتيـــازات

٢٥ ــ لم يكن القانون البحرى المصرى عند نشأته يعرف الرهن البحرى بل كانت التـأمينات العينيـة التى يتمتع بهـا الدائن فى ظـله تنتظم فى احد عشر امتيازا قاصرة على الحقوق التى تنشأ عن السفر الاخير نصت عليها المادة الخامسة منه . ولم يكن الترتيب بينها يثير صعوبة ما فقد كانت تحكمه الفقرة الاخيرة من نفس المادة بقولها « وأرباب الديون المذكورون فى كل وجـه من الاوجه المتقدم ذكرها فى هـذه المادة يدخلون فى التوزيع بدرجة متساوية بنسبة مقادير ديونهم اذا لم يكف الثمن لوفائها بتمامها »

فلما أصدر المشرع القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لم تقتصر مهمته على صياغة الامتيازات البحرية صياغة جديدة بل عمل على اخراج الرهن البحرى الى حيز الوجود واقتباس مذهب القانون الالمانى الذى سبق أن اعتنقته معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ والخاص بوضع نظام جديد لترتيب الامتيازات أساسه ابراز فكرة الرحلة البحرية باعتبارها وحدة قائمة بذاتها مستقلة عن غيرها . وفى ظل الرحلة الواحدة عاد المشرع البحرى الى منطقه الاول وهو ترتيب الامتيازات بحسب الاوجه المبينة فى المادة الاولى من القـانون الجديد . وهكذا أصبح ترتيب الامتيازات يتطلب النظر فى مسائل ثلاث :

٢٦ ــ **الاولى** ــ وتتعلق بوضع الامتيازات من سائر التأمينات العينية الاخرى ، وقد تكفل القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ببيان القواعد التى تتبع فى هذا الصـدد . فمن ناحية تنص المادة ١٩ منـه على أن ترتيب الديون المضمونة برهن السفينة يقع بعد الديون الممتازة مباشرة .

ومن ناحيـة أخرى فان المشرع البحرى لم يقنع بالنص على امتيـاز مصاريف رفع عوائق الملاحة وجعلها من الحقوق التى فى الصف الاول من الاهميـة بل ذهب فى الاقتـداء بمعـاهدة بروكسل الى حـد أن أدخل فى المـادة ١٢ حكم تحفظ كانت المعاهدة قـد تركت أمر الاخذ به لمشيئة التشريعات الوطنية فى الدول الموقعة عليها أو المنضمة اليها ، فتقول المادة ١٢ « لمصلحـة الموانى والمنـائر حق حبس حطـام السفن ضمانا لمصـاريف ازالة هذا الحطام ولهـا بيعها اداريا بالمزاد وتحصل على دينهـا من الثمن بالافضلية على أى دائن آخر ويودع باقى الثمن خزانة المحكمة لتوزيعه » وبذلك تعزز امتياز الادارة على المصاريف المشار اليها بحق حبس حطـام السفن وتهيأت الاسباب لضمان سداد هذه المبالغ قبل غيرها .

٢٧ ـ **الثانية** ـ وتتعلق بوضع الامتيازات وضعا زمنيا فهى لم تعد فى ظل القانون الجـديد يقتصر أثرها على الحقوق النـاشئة عن السـفر الاخير بل يشمل ذلك رحلات متعـددة ما لم يحصل تقـادم الامتيازات فنصت المـادة السـادسة من القـانون رقم ٣٥ لسـنة ١٩٥١ على أن « الديون المتـازة النـاشئة عن كل رحلة تفضل على الديون المتـازة الخاصة بالرحلات السابقة » . وبذلك أضحت كل رحلة وحـدة مستقلة قائمة بذاتها ضامنة لامتيازات الحقوق الناشئة عنها بحيث اذا تدافعت مع غيرها كانت الافضلية للاحق منها على السابق .

ومع ذلك فقد ذهب المشرع كما قدمنا الى ايراد استثناء لهذه القاعدة لصالح الربان والطاقم والاشخاص المستخدمين فى السفينة فقرر أن « الديون الناتجة عن عقد استخدام واحد لجملة رحلات تستوى كلها فى المرتبة مع ديون آخر رحلة » . وبذلك راعى المشرع مايجب أن يتوفر لرجال السفينة من اطمئنان على موارد أرزاقهم .

٢٨ ـ ولـكن مادام ترتيب الامتيازات يتوقف على تحـديد الرحلة البحرية التي نشـأ الحق المضمون به خلالها فانه يهـم معرفة المقصود من

اصطلاح « رحلة بحرية » . وكان ذلك قد أثير فى ظل المـادة الخامسة من القانون البحرى الملغاة التى كانت تقصر امتيازات الدائن على الحقوق الناشئة عن « السفر الاخير » «١» . ويحصل التردد فى اعتبار الرحلة البحرية مسألة قانونية يجب أن يتوفر لها من التحديد ما يهيىء معيارا ثابتا تطبقه المحاكم أو مسألة وقائع يترك الفصل فيها للقاضى بحسب ظروف كل حالة .

ويمكن القول ان الرأى شبه مستقر على الامر الاول دون الثانى «٢» فتذهب المحاكم سواء فى مصر «٣» أو فى فرنسا «٤» وكذا جمهرة الشراح «٥» الى أن الرحلة البحرية يجب أن تكون حقيقيـــة **réel** ، وهى لاتكون كذلك الا اذا تحددت من الوقت الذى قامت فيه السفينة من المينـــاء الى الوقت الذى تعود فيه اليه بقصد استئناف القيام برحلة جديدة ، ويعبرون عن ذلك عادة بالفترة الواقعة بين تجهيز السفينة للسفر **armement** وفض تجهيزها بعد عودتها **désarmement**

(١) لم يكن التعـــريف الوارد بالمادة الثامنة من القـــانون البحرى للرحلة البحرية يصلح للاجابة عن هذا السؤال لان المادة المذكورة تعالج الفرض الخاص بمدى بقاء حق التتبع المقرر للدائنين فى حالة بيع السفينة . انظر **Lyon-Caen et Renault** ـ٦ـ١٧١٥ ، **Douai** ١٥ مارس ١٩٣٤ **Dor sup.** ـ١٢ـ ٤٦٤ . ونلاحظ أن المادة الثامنة المذكورة لاتطبق الآن الافى حق الدائن العادى بعد أن تعطلت ضمنيا بصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ .

(٢) فلا يكاد يفلت من عمومه الا تحديد الرحلة البحرية فى اعتبار ملاحة سفن النزهة اذ من العســـير اخضاعها لمعيـــار منضبط بحيث يتعين الرجوع للعادات البحرية التى تلعب دورا هاما فى هذا الشأن . انظر مقال **Juglar** المشار اليه ـ ٢٤٩ ، **Trib. Comm. Marseille** ٢ ديسمبر ١٩٠١ ، المجلة الدولية ـ ١٨ ـ ٣٦١ .

(٣) استئناف مختلط ١١ يناير ١٩٢٨ ، **B.** ـ ٤٠ـ١٣٠ .

(٤) نقض فرنسى ٢٠ يوليه ١٨٩٨ ، المجلة الدولية ١٦ـ١٣ .

(٥) **Ripert** ـ٢ـ١١٤٦ ، **Lyon-Caen et Renault** ـ٦ـ١٧١٤ مكرر ، **Juglart** مقاله سالف الذكر ـ٢٤٩ بند ٢٠ .

ولكن اختلف فيما اذا كان يكفي أن يكون فض التجهيز حقيقيا يتحصل فى قيام السفينة بعد عودتها بتسريح رجالها أم أنه يجب أن تتم - أمام الجهات المختصة - الاجراءات الادارية المثبتة لعودة السفينة . وقد فصلت فى هذا النزاع محكمة النقض الفرنسية بوجوب اتخاذ الاجراءات المشار اليها «١» . وهذا الاتجاه يبرره أن تحديد الرحلة البحرية يتوقف عليه تعيين الامتيازات التى تثقل السفينة بصددها فكان من الاحوط أن يخضع ذلك لوقائع محددة رعاية للدائنين .

غير أن المقصود بالرحلة البحرية على نحو ما تقدم لايصدق الا فى حق سفن الملاحة لاعالى البحار . أما اذا تعلق الامر بملاحة الصيد أو بالملاحة الساحلية فقد طبق القضاء قواعد أخرى لان طبيعة هذا النوع من الملاحة تقتضى خروج السفينة من الميناء بطريقة دورية ومنتظمة وعودتها اليه فى نفس اليوم غالبا . وليس من المستساغ اعتبار كل خروج للسفينة رحلة بحرية فى مقام تنظيم الائتمان البحرى ، لذلك ذهبت المحاكم فى فرنسا الى أن الرحلة البحرية تكون ممتدة بالنسبة لسفن الصيد من الوقت الذى تحصل فيه على الرخصة اللازمة لمباشرة استغلالها الى أن يحين تجديدها . وتلتزم هذه السفن بتجديد الرخصة كل عام عادة «٢» . كذلك تشمل الرحلة البحرية بالنسبة لسفن الملاحة الساحلية مجموع الرحلات التى تقوم بها السفينة فى خلال تجهيز واحد «٣» .

٢٩ - الثالثة - فى وضع الامتيازات بعضها من بعض أى فى ترتيبها ترتيبا داخليا ويقصد به ترتيب الامتيازات المتعلقة برحلة واحدة وقد بينت ذلك المادة الخامسة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ بقولها « تكون

---

(١) ١٤ نوفمبر ١٩٣٣ ، Dor sup. ‎-١٢-٨ مع مذكرة Morillot

(٢) Aix ٢٩ ديسمبر ١٨٨٦ ، المجلة الدولية -٣-١٩٩ .

(٣) Trib. Civ. Seine ١٨ ديسمبر ١٨٩٥ ، المجلة الدولية ١٢-٢٧ ، Rouen ٢٦ نوفمبر ١٩٠٢ ، Dor ٢-٤٧٨ والمذكرة الملحقة .

الديون المتعلقة برحلة واحدة ممتازة بحسب ترتيب فقرات المادة الاولى ».

فاذا تعددت الحقوق الممتازة فى فقرة واحدة كما هو الشأن مثلا فى التعويضات المستحقة عن التصادم وحوادث الملاحة الاخرى والتعويضات عن الاصابات البدنية التى تصيب الركاب والطاقم والتعويضات عن هلاك أو تلف البضائع والامتعة فانها « تعتبر فى مرتبة واحدة وتشترك فى التوزيع بنسبة كل دين » .

غير أن المشرع استثنى من ذلك الديون المنصوص عليها فى الفقرة الثالثة وهى الخاصة بالمكافآت المستحقة نظير المساعدة والانقاذ وحصة السفينة فى الخسارات العمومية والديون المنصوص عليها فى الفقرة الخامسة وهى الناشئة عن العقود التى يبرمها الربان والعمليات التى يباشرها خارج الميناء الاصلى للسفينة ، فلم يجعل ديون كل فقرة من الفقرتين المذكورتين فى مرتبة واحدة بل قضى بأنه بالنسبة الى كل منهما ترتب الديون سواء تغايرت أو تعددت مع اتحاد طبيعتها طبقا للترتيب العكسى لتاريخ قيام مصدرها . وهذا التنظيم الاستثنائى ترتيب داخلى بالنسبة لكل من الفقرتين الثالثة والخامسة من المادة الاولى ولا علاقة له بترتيب فقرات هذه المادة بعضها من بعض . والحكمة منه واضحة لانه يتعلق بمصروفات أنفقت لحفظ السفينة وصيانتها ولولا ما أنفق منها أخيرا لهلكت السفينة وضاعت حقوق الدائنين جميعا .

وقد استتبع ذلك بيان حالة ما اذا تسبب مصدر واحد من المصادر المنصوص عنها فى أى من الفقرتين الثالثة أو الخامسة المذكورتين كالمساعدة مثلا أو ترميم السفينة أثناء السفر فى نشأة ديون متعددة فى تواريخ مختلفة فنصت المادة الخامسة على التسوية بينها جميعا بقولها « والديون المتعلقة بحادث واحد تعتبر ناشئة فى تاريخ واحد » .

الفصل الرابع

آثـــار الامتياز

٣٠ ــ يخول الامتياز لصاحبه حق أفضلية سواء بالنسبة لغيره من الدائنين المتازين بحسب الترتيب الوارد بالمادتين الخامسة والسادسة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ أو بالنسبة للدائنين المرتهنين (المادة ١٩ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) أو بالنسبة للدائنين العاديين (المادة الرابعة من القانون البحرى) .

٣١ ــ وأغلب الحقوق الممتازة الواردة بالمادة الاولى من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ هى من الحقوق التى يستطيع مالك السفينة تحديد مسئوليته بصددها .

غير أنه يحصل أحيانا أن يكون الحق ــ ممتازا كان أوعاديا ــ مضمونا بكل ثروة مالك السفينة ، فى حين يوجد دائنون آخرون أدنى مرتبة أوعاديون يمكن التمسك فى مواجهتهم بالمسئولية المحدودة . وفى هذه الحالة يتعرض هؤلاء الاخيرون لخطر محقق قد يذهب بكل مالهم من ضمان متى فضل الدائنون الاولون التنفيذ على السفينة طالما أن المشرع لم يتدخل بما يكفل رعاية مصالح الدائنين الذين حصل الترك لهم .

ولم تكن معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ أكثر اهتماما بالامر بل اقتصرت على النص فى المادة السابعة منها على كيفية التوزيع بين الدائنين العاديين والممتازين وكان من الطبيعى أن ينبنى حكمها فى هذا الصدد مع مراعاة تحديد مسئولية مالك السفينة على الاساس الوارد فى

معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٤ فجعلت للدائنين الممتازين الحق ــ عند توزيع الثمن ــ فى التقدم بكامل حقوقهم على غيرهم من الدائنين بشرط ألا تزيد أنصبتهم عن القدر المحدد جزافا لدرء مسئولية مالك السفينة . ونص المادة السابعة ــ فى نظرنا ــ لم يكن ضروريا لانه يقرر الوضع الطبيعى الذى يتعين اتباعه . ولذلك فقد أحسن المشرع المصرى صنعا لعدم ايراده فى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ لاختلاف قواعد تحديد المسئولية فى القانون الوضعى الحالى عنها فى معاهدة سنة ١٩٢٤ فهى فى مصر لازالت قائمة على فكرة التحديد العينى بترك السفينة والاجرة «[1]» .

لذلك يرى البعض أن العدالة تقتضى المشرع اقتباس الاقتراح الذى تقدم به مؤتمر فينيسيا سنة ١٩٠٧ وأخذ به القانون البلجيكى الصادر فى ١٠ فبراير سنة ١٩٠٨ ويتحصل فى أن مالك السفينة يصبح مسئولا شخصيا فى مواجهة الدائنين المتروك لهم فى حدود المبالغ التى اقتطعت من الثروة البحرية لسداد الدائنين الآخرين الذين يتعلق ضمانهم بكل ثروة المدين بحرية كانت أو برية «[2]» .

٣٢ ــ ولما كانت الامتيازات البحرية من قبيل الامتيازات الخاصة التى ترد على مال منقول لذلك كان منطقيا أن يقتصر الدائن على ممارسة الأفضلية فى الحصول على حقه الممتاز من الشىء محل الامتياز، فالامتياز أولوية يقررها القانون لحق معين (المادة ١١٣٠ مدنى) . ومادامت الامتيازات على المنقولات لايجب فيها الشهر فانه لايحتج بها على من حاز المنقول بحسن نية (المادة ١١٣٣ فقرة أولى مدنى) . غير أن القانون البحرى عرف منذ نشأته خروجا على تلك القواعد العامة التى يقررها القانون المدنى

---

(١) نص المشرع الفرنسى على حكم المادة السابعة من المعاهدة فى المادة ١٩٣ تجارى مكرر ، والشراح فى فرنسا ينتقدونه لنفس السبب . انظر تعليق Ripert. على قانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ ، D. ١٩٤٩ ــ Légis. ٢٣٧ .

(٢) مقال Becque عن قانون ١٩ فبراير سنة ١٩٤٩ الفرنسى J.C.P. ــ ١٩٥٩ ــ ٩٣٤ .

واعترف للدائن بحق تتبع على السفينة لايضمن الحق الممتاز فحسب بل يمتد أثره ليشمل حق الدائن العادى (المادة الرابعة من القانون البحرى) وجاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ فأكد هذا الاعتبار بالنسبة للحقوق الممتازة اذ نصت المادة السابعة ،وهى تردد فى ذلك حكم المادة الثامنة من المعاهدة ، على أن « الديون الممتازة تتبع السفينة فى أية يد كانت » .

ولم يكن يخفى على المشرعين أن تحميل السفينة بحق تتبع لصالح أصحاب الحقوق الممتازة يتضمن خطرا شديدا لمن تنتقل اليه ملكية السفينة دون أن يحيط بما يثقلها من حقوق مادام لم يكن فى مقدوره الوقوف عليها مقدما لعدم خضوعها لنظام الشهر ، لذلك لم يفسحوا أمامها مجال البقاء بل أخضعوها لوسائل انقضاء سريعة .

٣٣ ــ غير أنه بالرغم من ذلك فما زال الامر يستوجب اعادة النظر . وفى اعتقادنا أنه اذا لم يكن بد من تأمين الدائن الممتاز فى ظل القانون البحرى تأمينا يضيق دونه القانون المدنى ، وهو الشريعة العامة فى حكم علاقة الافراد بعضهم ببعض ، فلا مناص من توفير الحماية للغير ممن تنتقل اليه ملكية السفينة . ولن يكون ذلك الا اذا تواضع المشرع البحرى فأخضع حقوق الامتياز لنظام الاشهار بأن يهيىء سجلا خاصا يقيد فيه الدائن حقه اذا كان يحرص على الاحتفاظ بما يخوله له القانون من امتياز . وبذلك يتحقق التلازم الطبيعى الذى يجمع بين مايكون للدائن من حق فى التتبع وما يجب للغير من حق مشروع فى تمكينه من الكشف على تصرفات خلفه التى سوف يؤخذ بها . فاذا لم يتح هذا الاشهار فمن الخير أن يسوق المشرع تعديلا لقانونه يذهب بحق التتبع مكتفيا بما يكفله القانون العام بصدد حقوق الامتياز الخاصة على المال المنقول من تقرير أولوية للدائن فى استيفاء دينه فحسب . ولن يضع هذا التعديل مصر فى موضع الناكل عن تعهده فهى لم توقع على معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ ، التى تقرر حق التتبع للدائن الممتاز ، كما أنها لم تنضم اليها . كذلك لن يوهن من هذا الرأى أنه يتعارض مع ماهدفت اليه الدول من

السعى الى توحيد القواعد التى تخضع لها للقضاء على التنازع الذى يثور بين قوانينها المختلفة ، ذلك أن المعاهدة نفسها قد مهدت لهذا التنازع فى أكثر من موضع بما تركته من تحفظات لتشريعات الدول المختلفة مطلق الحق فى الاخذ بها أو طرحها .

٣٤ ـ وأخيرا فان المادة السابعة لاتخول الدائن الا حق تتبع على السفينة . غيرأن هذا لايعنى أنه لايتمتع بحق مماثل بالنسبةللاجرة أو لملحقات السفينة والاجرة وهى التى ينصب عليها الامتياز مع السفينة . الا أنه لما كانت كلتاهما حقوقا لمالك السفينة فى ذمة الغير فقد حملها المشرع بحق تتبع أكثر ضيقا فجعل للدائن أن يتتبعها فى يد المدين بها أو فى يد الربان أو ممثل المالك فقط اذا انتقلت اليها (المادة الرابعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) . أما اذا قبضها المجهز أو انتقلت بالتنازل عنها الى شخص آخر تعطل حق التتبع الذى للدائن ، فلايكون له حق عليها الا اذا تمكن من التمسك بعدم نفاذ تصرف المدين المجهز فى مواجهته متى توفرت شروط الدعوى البوليصية أو اذا شاب البطلان المنصوص عنه فى المادتين ٢٢٧، ٢٢٨ تجارى تصرف المدين لوقوعه فى فترة الريبة .

الفصل الخامس

إنقضـــاء الامتيـاز

٣٥ – كانت طرق انقضاء الامتياز من المسائل التى لم يستطع المؤتمرون فى بروكسل سنة ١٩٢٦ الوصول الى اتفاق حاسم فى شأنها ، لذلك اكتفت المعاهدة بالنص على تقرير تقادم سنوى أو نصف سنوى محتفظة للتشريعات الوطنية للدول الموقعة عليها بأن تقرر أسبابا أخرى لانقضاء حقوق الامتياز .

وقد قدمنـا أن مصر لم تكن مـن بين الدول التى وقعت على هـذه المعاهدة أو انضمت اليهـا ، غير أن المشرع المصرى أدخل أحكامهـا فى التشريع الداخلى ، وقد استتبع ذلك أن نص الى جانب التقادم السنوى أو نصف السنوى على سببين آخرين لانقضاء حقوق الامتياز فى حالتى بيع السفينة قضائيا أو اختياريا اذا توافرت الشروط التى تطلبتها المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ، واليك تفصيل هذه الاحكام .

٣٦ – نصت المادة الثامنـة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على أن حقوق الامتياز على السفينة تنقضى بالاسباب الآتية :

أولا – ببيع السفينة قضائيا فان ذلك يطهرها من كل الحقوق العينية العـالقة بهـا ، وانقضـاء الامتياز بهـذا الوجه ليس مستحـدثا بل كان منصوصا عليه فى المادة السابعة من القانون البحرى ، ومقتضاه أنه لا يخول للدائن حق تتبع على السفينة بل يقتصر على الاعتراف له بالافضلية عنـد توزيع الثمن «[1]» .

---

(١) Trib. Civ. Seine ١٨ ديسمبر ١٨٩٥ ، المجلة الدولية ١٢–٢٧ .

ثانيا ــ ببيع السفينة بيعا اختياريا اذا قام المشترى بالاجراءات المنصوص عليها فى المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . فاذا حصل أن انتقلت الملكية بسبب آخر غير البيع كالميراث أو الهبة فلا ينقضى حق الامتياز الا اذا باع الوارث أو الموهوب له السفينة لشخص آخر قام بالاجراءات المذكورة . وتبين المادة التاسعة الاجراءات التى يجب على المشترى اتخاذها فتقول « تنقضى حقوق الامتياز بنقل ملكية السفينة اذا قام المشترى قبل دفع الثمن بالاجراءات التالية :

أ ــ قيد عقد الشراء فى سجل السفن .

ب ــ لصق نشرات فى لوحة الاعلانات بمصلحة الموانى والمنائر بحصول البيع مع ذكر الثمن واسم ومحل المشترى .

حـ ــ نشر ملخص للعقد يذكر فيه الثمن واسم ومحل اقامة المشترى مرتين تتخللهما ثمانية أيام فى صحيفتين معدتين للاعلانات القضائية تصدران فى الميناء الاصلى للسفينة ، فان لم يوجد ففى صحيفتين تصدران فى الاسكندرية .

فحقوق الامتياز تظل قائمة على السفن الى أن يقوم المشترى بهذه الاجراءات وبالتالى تخول للدائن الى ذلك الوقت الحق فى تتبع السفينة فى أى يد كانت الا اذا انقضت لسبب آخر كالتقادم ومتى قام المشترى بالاجراءات السالفة الاشارة فان حق الامتياز ينقضى بحيث لايستطيع الدائن أن ينفذ على السفينة فى يد المشترى . غير أن المادة التاسعة تنص على أنه « متى قام الدائنون الممتازون فى خلال ثلاثين يوما من تاريخ آخر نشر فى الصحف باعلان معارضتهم على يد محضر فى دفع الثمن لكل من المالك القديم والمالك الجديد فان حقوق الامتياز تنتقل الى الثمن » . ومقتضى ذلك أن المشترى يجب عليه ألا يقوم بدفع الثمن للبائع الا اذا انقضى ميعاد الثلاثين يوما دون أن يقوم الدائنون الممتازون باعلان معارضتهم ، فان وقعت المعارضة فى المدة

المعينة لحصولها كان للدائنين الممتازين حق الافضلية على مبلغ الثمن بحيث يمتنع على المشترى الوفاء حتى يمارس الدائنون أولويتهم . فاذا قام المشترى بدفع الثمن للبائع رغم المعارضة فانه يكون قد أخطأ ومن يدفع خطأ يدفع مرتين .

أما اذا لم تحصل معارضة وانقضت مدة الثلاثين يوما المعينة لاجرائها فان المشترى يصبح حرا فى الوفاء بمبلغ الثمن . « ومع ذلك فان امتياز الدائنين يظل قائما على الثمن مالم يكن قد دفع أو وزع » (الفقرة الاخيرة من المادة التاسعة المذكورة) . فالمشترى متى صادفته اجراءات الدائنين قبل الوفاء كان عليه أن يراعى ما يخوله لهم الامتياز من حق فى الاولوية .

غير أنه اذا انطوى تصرف المدين على غش اضرارا بالدائنين كان لهم أن يطلبوا عدم نفاذ التصرف فى حقهم متى توافرت الشروط المنصوص عليها فى المواد ٢٣٧ وما بعدها من القانون المدنى .

٣٧ ــ وانقضاء الامتياز فى حالة بيع السفينة بيعا اختياريا ليس جديدا على التشريع المصرى بل كان منصوصا عليه فى المادة السابعة من القانون البحرى . غير أنها كانت تشترط أن تسافر السفينة « باسم مشتريها بشرط أن يكون الخطر عليه ولم تحصل معارضة من مداينى البائع فان حصلت معارضة من مداين منهم بالاوجه المقررة فلا توجب نفعا الا له » . ولعل المشرع قد أصاب حين استبدل بالمادة السابعة الاجراءات التى نص عليها فى المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ اذ أن الاخيرة هى التى تتفق مع ما تواضعت عليه الصياغة القانونية للاشهار فى العصر الحديث فضلا عن أنها تخول للمشترى الوقوف على الاعباء غير المنظورة التى تثقل السفينة وبذلك تتيح له فرصة تطهيرها منها .

٣٨ ــ **ثالثا** ــ التقادم ــ تنص الفقرة حـ من المادة الثامنة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على انقضاء حقوق الامتياز على السفينة بالتقادم

السنوى فيما عدا حقوق الامتياز الضامنة لديون التوريد المشار اليها فى الفقرة الخامسة من المادة الاولى فانها تزول بمضى ستة شهور .

والمدة المنصوص عليها لانقضاء الامتياز مدة تقادم وليست مدة سقوط ولذلك فانه تسرى فى شأنها القواعد المتعلقة بالانقطاع .

وانقضاء الامتياز بالتقادم لم يكن معروفا فى ظل المادة الخامسة بحرى الملغاة التى لم تكن تضفى ـ كقاعدة عامة ـ وصف الامتياز الا على الديون الناشئة عن السفر الاخير بحيث كان يكفى أن تقوم السفينة برحلة جديدة حتى تنقضى حقوق الامتياز المترتبة على الرحلة السابقة .

والقاعدة التى استحدثها القانون الجديد نقلا عن معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ هى الاكثر انسجاما مع المبادىء القانونية المعمول بها فى انقضاء الحقوق .

٣٩ ـ هذا وقد احتفظت المعاهدة للدول المنضمة اليها بالحق فى أن تنص فى قوانينها الداخلية على أنه فى حالة عدم امكان حجز السفينة المترتب عليها الامتياز فى المياه الاقليمية للدولة التى يوجد فيها محل اقامة الطالب أو مركزه الرئيسى تمتد مدة التقادم الى ثلاث سنوات من وقت نشوء الدين . وقد رأى المشرع المصرى أن يدخل هذا الحكم فى التشريع الجديد فضمنه الفقرة الاخيرة من المادة العاشرة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ . غير أنه اشترط ألا يتمتع بهذا الامتداد الا الاشخاص المقيمون فى مصر أو غيرهم من رعايا الدول التى يوجد فى تشريعاتها حكم مماثل .

٤٠ ـ والاصل أن سريان التقادم يبدأ من الوقت الذى يصبح فيه الحق المضمون بالامتياز مستحق الاداء . غير أن المشرع أراد أن يضع بعض قواعد محددة اذا تعلق الامر بحالات تحتمل مظنة قيام منازعة فى شأنها بين الافراد فنص فى المادة العاشرة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ على أمرين :

الاول — لايترتب على الترخيص للاشخاص المستخدمين فى السفينة فى استلام دفعات مقدما أو على الحساب اعتبار ديونهم المشار اليها فى الفقرة الثانية من المادة الاولى مستحقة الدفع . وبالتالى فان ذلك لايصلح قاعدة لبدء سريان تقادم حق الامتياز ، بل العبرة فيه تكون أساسا لما اتجهت اليه ارادة المتعاقدين .

الثانى — تحديد الوقت الذى تصبح فيه بعض الحقوق مستحقة الاداء على الوجه الآتى :

١ — بالنسبة الى حقوق الامتياز الضامنة لاجور المساعدة والانقاذ ابتداء من يوم انتهاء هذه العمليات .

٢ — بالنسبة الى حقوق الامتياز الضامنة لتعويضات التصادم والحوادث الاخرى والاصابات البدنية من يوم حصول الضرر .

٣ — بالنسبة الى الامتياز الخاص بهلاك البضائع والامتعة أو تلفها من يوم تسليم البضائع أو الامتعة أو من اليوم الذى كان يجب تسليمها فيه .

٤ — بالنسبة الى الاصلاحات والتوريدات وسائر الحالات الاخرى المشار اليها فى الفقرة الخامسة من المادة الاولى من يوم نشوء الدين .

٤١ — وأخيرا فان الامتياز ينقضى — فضلا عن الاحوال الثلاثة السابق بيانها — كلما انقضى الحق المضمون به اذ لايتصور بقاء الامتياز مع انقضاء الحق ، وعلى العكس اذا انقضى الامتياز فلا تأثير لذلك على قيام الحق وبقائه اذا لم توجد أسباب لزواله . فالامتياز فى نظر المشرع البحرى ليس قرين الحق كما هو الشأن فى القانون المدنى بل ينفرد بأسباب خاصة بانقضائه رغم بقاء الحق الذى تقرر الامتياز لتأمينه .

الفصل السادس

تنازع القوانين

٤٢ ـ تسود تشريعات الدول المختلفة نظريات متباينة تختلف من حيث بيان الحقوق الممتازة وطريقة ترتيبها وأسباب انقضائها ويمكن رد هـذه النظريات الى ثلاثة :

١ ـ النظرية الانجلو سكسونية وتشمل بريطانيا والولايت المتحـدة وتتميز بقلة عـدد الامتيازات البحرية واستبعاد معظم الديون التعـاقدية من نطاق تطبيقها وتقرير الامتياز للديون الناشئة عن الفعل الضار .

٢ ـ النظرية الالمـانية وتذهب الى الفصل بين الثروة البرية والثروة البحرية فتعتبر السفينة ذمة مستقلة لها حقوقها وعليها التزاماتها الخاصـة ولذا يعتبر كل دائن بسبب السفينـة دائنا ممتـازا عليهـا بصرف النظر عن مصدر الدين . كما أن كل رحلة تقوم بها السفينة تعتبر وحدة قائمة بذاتها تنشأ بصددها مجموعة مستقلة من الامتيـازات بحيث أن الديون الممتازة الناشـئة عن كل رحلة تفضل الديون الممتازة الخاصـة بالرحلات السابقة .

٣ ـ النظرية اللاتينية وكانت تعتنقها مصر الى ماقبل صدور القانون رقم ٣٥ لسنـة ١٩٥١ وتتميز بكثرة عدد الامتيازات وبأنها تحمى حقوقا مصدرها العقد دون أن يمتد ضمانها للحقوق الناشئة عن العمل الضار .

وقد اقتضى اختلاف التشريعات تعـدد حالات التنازع بينهـا ذلك أن السفينة وهى معدة لان تجوب موانى دول مختلفة قد تتحمل فيها بديون ممتازة بحيث يحصل التساؤل عن القانون الواجب التطبيق اذا حجز على

السفينة وبيعت فى بلد أجنبى أهو قانون الجهة التى نشأ فيها الحق أم قانون علم السفينة أم قانون القاضى فى بلد الحجز والبيع .

٤٣ ــ وقد دفع تباين الحلول التى أخذ بها القضاء الى تفكير بعض الدول فى الوصول الى حل موحد فى هذا الشأن . وأخذ التنفيذ العملى لذلك صورتان :

الاولى ــ عقد مؤتمرات دولية كمؤتمر بروكسل سنة ١٨٨٨ الذى أوصى بتطبيق قانون العلم كقاعدة اسناد موحدة لفض التنازع الذى يقوم بين قوانين دول مختلفة .

الثانية ــ عقد معاهدة بروكسل سنة ١٩٢٦ لتوحيد بعض القواعد المتعلقة بالامتيازات والرهون البحرية .

غير أن هذه الوسيلة الاخيرة لم تكن لتقضى دائما على أسباب التنازع فمن ناحية هناك دول لم توقع على المعاهدة ولم تنضم اليها فهى لذلك لاتلتزم بأحكامها . ومن ناحية أخرى فانها تحمل فى طياتها قيام أسباب التنازع نظرا لما نصت عليه من تحفظات مختلفة للتشريعات الوطنية فى كل دولة من الدول المتعاقدة الحرية فى تنظيمها بحيث أمكن حصول التساؤل عن القانون الواجب التطبيق بصددها . وأخيرا يجب أن نضع فى حسابنا اختلاف وجهات النظر حول تفسير أحكامها .

لذلك بقيت المشكلة قائمة وان أمكن القضاء عليها فى بعض الحالات التى يمكن فيها تطبيق المعاهدة بحيث يتعين بحث :

أولا ــ مدى تطبيق المعاهدة كوسيلة لفض التنازع بين القوانين .

ثانيا ــ القانون الواجب التطبيق اذا لم تسعف المعاهدة .

٤٤ ــ **مدى تطبيق المعاهدة** : ذهبت المادة ١٤ من المعاهدة الى أنها تطبق فى كل دولة متعاقدة متى كانت السفينة محل الامتياز تابعة لاحدى الدول المتعاقدة ، على أنه يجوز للتشريعات الوطنية أن تنص على تطبيق المعاهدة على سفن تابعة لدول غير متعاقدة .

فالعبرة اذن فى تطبيق أحكام المعاهدة هو بأن تكون كل من الدولة المعروض عليها النزاع والدولة التى تحمل السفينة علمها من الدول التى وقعت المعاهدة أو انضمت اليها حتى ان تخلفت احدى الدولتين المذكورتين عن ذلك لم يكن هناك مجال لتطبيقها . ولا تلقى هذه القاعدة استثناء الا اذا وجد فى تشريع الدولة المعروض عليها النزاع نص يفرض تطبيق المعاهدة حتى بالنسبة للسفن التابعة لدول غير موقعة عليها أو منضمة اليها .

ومن هذا نرى أن جنسية الدائن لا اعتبار لها فى هذا الشأن لان ذلك لايصلح عنصرا ثابتا على خلاف الحال بالنسبة للسفينة . كما أنه يكون أداة للتلاعب لامكان حصول التنازل عن الحق لاى شخص آخر تلعب جنسيته دورا فى الموضوع . غير أنه اذا اتحدت جنسية الدائن وجنسية السفينة محل الامتياز فالاظهر تطبيق قانونهما الوطنى المشترك فهو أولى القوانين بحسم النزاع لتعلق المسألة بعناصر وطنية صرفة ، بحيث يصبح تطبيق المعاهدة قاصرا على الحالة التى يكون فيها كل من الدائن والسفينة تابعا لدولة مختلفة «[1]» .

٤٥ — هذا وقد سبق القول أن مصر لم توقع على معاهدة بروكسل كما أنها لم تنضم اليها ولكنها نقلت أحكامها فى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ولذلك يحصل التساؤل عما اذا كان القاضى المصرى يمتنع عليه أن يطبق المعاهدة اذا كانت السفينة محل الامتياز تابعة لاحدى الدول المتعاقدة . والرأى عندنا أنه يجب عليه أن يطبق المعاهدة ذلك أن مصر لم تلتزم لاحد بعدم تطبيقها . فضلا عن أنه يمكن القول ، وقد نقل المشرع المصرى أحكامها الى تشريعه ، أن الانضمام اليها مما ينطوى عليه ضميره ، ومن خصائص القاضى الكشف عن ذلك والاهتداء

(١) فى هذا المعنى Paunesco معاهدة بروكسل — ١٦٥—١٦٦ .

به فى أحكامه وله فى سبيل هذا حرية واسعة . وأخيرا فان هذا الرأى لايهدر مصلحة لصاحب حق اذ الفرض أن السفينة محل الامتياز تابعة لدولة متعاقدة بحيث أن تطبيق المعاهدة يجب أن يدخل فى حسبان الدائن منذ نشوء حقه .

٤٦ ـ ولكن ما الحكم اذا لم يمكن تطبيق أحكام المعاهدة أو أمكن ذلك واختلفت التشريعات فى شأن ما تركته لها المعاهدة من تحفظات ؟ يحصل أن يثور التنازع فى هذه الحالة بين قوانين عدة كقانون علم السفينة وقانون القاضى المعروض عليه النزاع وهو قانون محل الحجز والبيع وقانون الجهة التى نشأ فيها الحق «١» وقانون جنسية الدائن .

ويمكننا بادىء الامر أن نستبعد من ميدان التزاحم هذين القانونين الاخيرين نظرا لان الحقوق الممتازة قد تنشأ فى موانى دول شتى أو لاشخاص كثيرين تابعين لدول مختلفة مما يترتب عليه احتمال قيام تنازع آخر بين قوانين كثيرة ، كلها على قدم المساواة لعدم امكان تطبيقها جميعا . لذلك انحصر النزاع بين قانون العلم وقانون القاضى .

ويثور التنازع بصدد مسألتين مختلفتين :

الاولى ـ وتتعلق ببيان الامتيازات أو نشأتها وترتيبها وأسباب انقضائها .

الثانية ـ وتتعلق باثبات الامتياز .

٤٧ ـ **فاما عن انشاء الامتياز وترتيبه وانقضائه** : يأخذ قضاء معظم الدول بتطبيق قانون القاضى فى بلد الحجز والبيع سواء فيما يتعلق

(١) تذهب المادة ١٨ من القانون المدنى الى أنه يسرى على الحيازة والملكية والحقوق العينية الاخرى بالنسبة الى المنقول قانون الجهة التى يوجد فيها هذا المنقول وقت تحقق السبب الذى ترتب عليه كسب الحيازة او الملكية او الحقوق العينية الاخرى او فقدها .

بالاعتراف للدين بصفة الامتيـاز «١» أو بترتيب الديون الممتازة «٢» أو مدى الامتياز «٣» .

---

(١) انظر فى فرنسـا : نقض ٢٥ نوفمبر ١٨٧٩ ، D. ١٨٨٠-١-٥٦ ، Rouen ٢٢ يوليـه ١٨٧٣ ، D. ١٨٧٤-٢-١٨٠ ، Aix ٢٢ نوفمبر ١٨٧٦ مؤيدا Marseille ٨ ابريل ١٨٧٦ ، Rec. Marseille ١٨٧٧-١ ١٦٦، Marseille ٤ ابريل ١٨٨١ ، Rec. Marseille ١٨٨٢-٢-١٩ ، Alger ٢٤ يناير ١٩٢٣ ، Dor Sup. ـ١-٤٢٣ ، Montpellier ٢٠ ابريل١٩٢٣، Dor Sup. ـ١-٢٨١ . وفى بلجيكا Bruxelles ١٤ ابريل ١٨٨٨ المجلة الدولية ٤-٨٣ . وفى المانيا Hambourg ٦ يونيه ١٨٩٦ ، Clunet ١٨٩٧-٥٩٥ ، المحكمة الهنسية العليا ٢٦ ابريل ١٨٩٤ المجة الدولية. ١-٢٦٩ وفى انجلترا يذهب القضاء الى أن عمليـة التوزيع بين الدائنين مما يدخل فى عداد الاجراءات وهى لذلك لاتخضع الا لقانون القاضى :
Pardo V. Bungham, 20 L.T.464; Thurburn V. Steward, 1871, L.R.3 P.C.478; Dœutsch Matheson V. Ludwig, 1896, 2 Ch. 836; The Milford, Swab. 362.

وفى أمريكا : Harrison V. Sterry and others, 9 U.S. 298 واستئناف أمريكا Circuit ١٠ ، فبراير ١٩٠٨ ، المجلة الدولية٢٤-٣٩٢ المحكمة العليا ٢ يناير ٩٢٣ Dor-٢-٢٠٩ .

(٢) أنظر فى المانيا: محكمة الامبراطورية الالمانية ٢٥نوفمبر ١٨٩٠ Clunet ١٨٩٢ - ١٠٤٣ ، المحكمة الهنسية العليـا ٢٦ ابريل ١٨٩٤ المجلة الدوليـة - ١٠-٢٦٩ . وفى ايطاليا : Gênes ١٠ ديسمبر ١٨٩٤ المجلة الدوليـة ١٠-٦٥٢ . وفى فرنسـا : Aix ١٩ أكتوبر ١٩١٤ مؤيدا Marseille ٢٦ يونيه ١٩١٤، Rec. Marseille ١٩١٥-١٩١٦-٢-١٣٢، Montpellier ٢٠ ابريل ١٩٢٣ Dor Sup. ـ١-٢٨١ ، Rouen ٢٢ يوليه ١٨٧٣ سالف الاشارة . وفى انجلترا : استئناف انجلترا ١٢ فبراير ١٩٢٣ ، Dor -٢- ١٩١ . وفى أمريكا : New-York ٢٩ يونيه ١٨٨٧ المجلة الدولية -٣-٣٦٧ التى لم تطبق قانون علم السفينة الا لانه متفق مع قانون القاضى .

(٣) أنظـر فى بلجيكا : Bruxelles ٢١ ديسمبر ١٨٨٧ المجلة الدوليـة ٣-٦٢٠ مؤيدا Anvers ٣٠ يوليه ١٨٨٧ ، Jur. Anvers ١٨٨٧-١-٣٧٨ حيث يرفض تطبيق القانون الانجليزى الذى يقضى بامتـداد الامتياز المترتب على القرض البحرى ليشمـل مبلغ الاجرة بحجة أن هذه القاعدة غير معمول بها فى بلجيكا. وفى انجلترا : The Tagus, 1903, 44 حيث قضى باستبعاد القانون الامريكى وهو قانون علم السفينة فيما جاء به من قصر الامتياز الذى للربان على حقوقه الناشـئة عن الرحلة الاخيرة وتطبيق القـانون الانجليزى الذى لايربط امتياز الربان برحلة معينة The Milford, Swab. 362 سالف الاشارة .

ويؤيد هـذا القضـاء نفر من الشراح «١» ويستنـدون فى ذلك الى اعتبارين :

الاول ــ السفينة مال منقول ولذلك فهى تخضع بحسب الفكر السائد فى فقه القانون الدولى الخاص لقانون موطن المال •

الثانى ــ القواعد المتعلقة باضفاء وصف الامتيـاز على الحق وترتيب الامتيازات والاثر المترتب عليها ومداها تعتبر من النظام العـام لانها من قبيل قواعد الجزاء Sanction التى يترك أمر تطبيقها لقانون القـاضى المعروض عليـه النزاع ، ذلك أن أحكام الامتيـازات وآثارها ليست مما يخضع لتنظيمات الافراد بل هى من عمل المشرع متى توفرت للحق ظروف معينـة •

٤٨ ــ غير أن هذه الحجج لم تظفر بتأييد كثير من الفقهاء «٢» الذين يفضلون اخضاع حقوق الامتياز للقواعد المعمول بها فى قانون علم السفينة• وهذا الرأى هو ــ فى نظرنا ــ الاجدر بالاتباع ونكتفى فى تأييده بايراد الملاحظات الآتية :

أولا ــ ان السفينة وان كانت من المنقولات الا أن القواعد التى تخضع لها تجعلها منقولا متميزا لايطبق فى حقـه قانون الموطن • ذلك أن تطبيق هـذا القانون انما يرجع الى تماثل المنقولات وصعوبة التمييز بينهـا من ناحية والى أنه لايوجد من الوسائل ما يكفل شهر نسبتها الى مالكها من ناحية أخرى • وكل ذلك غير متوفر فى السفن حيث لها من ثبوت اسم خاص وحمولة معينـة ووصف مايجعلها متميزة عن غيرها خصوصا وأن السفن ليست شيئا دارجا كسائر أنواع المنقولات الاخرى • يضاف الى ذلك أن

---

(١) انظر Surville et Arthuys القانون الدولى الخاص ــ ٥٦١ ، Valery القانون الدولى الخاص ــ ٩٦٠.

(٢) Lyon-Caen et Renault ــ٦ــ١٧٨٩ ، Ripert ــ٢ــ١١٦١ وما بعدها ، Franck مقالة «الرهن البحرى» فى المجلة الدولية ــ١١ــ٢٥٦ ، Eynard ــ٦٨ وما بعدها ، Lyon-Caen مقاله فى Clunet ١٨٨٢ ــ ٢٥٣ .

لكل سفينة علما تحمله فى مكان ظـاهر منها يشـير الى جنسيتها ، ومتى كانت الدولة التى تتبعها السفينة معلومة وجب القول بتطبيق قانونها •

ثانيا ــ ان القواعد التى تحكم الامتياز هى مما يعنى الدائنين وحدهم ولا شأن لها بالنظام العام فى الدولة التى يمارسون فيها الحجز على السفينة وبيعها ، والدائنون يعلمون مقـدما جنسية السفينة لذلك كان عليهم أن يعولوا على قانون تلك الجنسية فى معرفة مدى حقوقهم • هـذا الى أنه مامن شك فى أن قانون القاضى lex fori يزداد عدم اهتمام بالامر كلما نشأ الامتياز فى خارج اقليمه •

ثالثا ــ ان تطبيق قانون العلم يساعد على تقوية الأئتمان البحرى لمـا يترتب عليـه من استقرار فى المعـاملات واطمئنـان الى القـاعدة التى تحكم النزاع ، ذلك أن تطبيق قانون القـاضى يسبب للدائن كثـيرا من الحرج لما يترتب عليه من تعرضه لتطبيق تشريعات مختلفة لا قبل له بمعرفتها وقت نشـوء حقه تبعـا للموانى المختلفـة التى يحصل فيهـا الحجز على السفينة وبيعها •

وهذا الرأى هو ما أوصى باتباعه مؤتمر بروكسل الذى عقد عام ١٨٨٨ لذلك استجابت بعض الاحكام لتطبيق قانون العلم سواء فى شتى الدول «[١]» أو فى مصر «[٢]» •

---

(١) أنظر فيما يتعلق بنشأة الامتياز : Rouen ٧ مايو ١٨٨٨ المجلة الدولية ــ٤ــ٢٤٨ مؤيدا Le Havre ١١ يناير ١٨٨٧ المجلة الدولية ٢ــ٦٨٤، استئناف Copenhague ٢١ أغسطس ١٨٨٩ المجلة الدولية ٧ــ٥٨٩ . وفيما يتعلق بترتيب الديون : Rouen ١٠ مايو ١٩٠٥ المجلة الدولية ٢١ــ٢٩٣ ، Gênes ٩ أغسطس ١٩٢٣ ، Dor ــ٧ــ٤٤ . وفيما يتعلق بمدى الامتياز. Anvers ٥ مارس ١٨٨٦ المجلة الدولية ــ٢ــ٢٠١ ، Bruxelles ١٣ مارس ١٨٨٥ المجلة الدولية ١ــ٣٩٢ مؤيدا Anvers ١٧ مايو ١٨٨٤ المجلة الدولية ــ١ــ١٧٠ ويقضى بتطبيق القـانون اليونانى دون البلجيكى فى شأن انقضاء القرض البحرى بالتقادم .

(٢) المنصورة المختلطة ٤ ابريل ١٩١٨ ، .Gaz ــ٨ــ٢٦٩ .

٤٩ ـ واما عن اثبات الامتياز : تشترط بعض القوانين ـ حتى يستطيع الدائن أن يمارس امتيازه ـ أن يثبت الحق المضمون بالامتياز بالطريقة التى حددتها أو أن يخضع فى نشأته لاجراءات معينة ، فى حين لاترتب قوانين أخرى مثل هذا القيد ولذلك أمكن قيام التنازع بينها لمعرفة القانون الواجب التطبيق .

ويذهب الرأى الراجح فى الفقه «١» الى رفض تطبيق قانون القاضى لان الدائن يجهل وقت نشوء حقه الجهة التى سوف يحجز فيها على السفينة ولهذا كان تكليفا بغير المستطاع القول بوجوب أن يخضع لقانون قاضى محل الحجز والبيع فيما يتعلق بوسائل اثبات حقه .

ولكن حصل التردد بين تطبيق قانون الجهة التى نشأ فيها الحق «٢» باعتباره القانون الذى يحكم شكل التصرفات تطبيقا لقاعدة Locus régit actum وقانون علم السفينة باعتباره القانون الذى يجب أن يحكم نشأة الامتياز فيحكم اثباته .

والذى يجب أن يعول عليه هو التفرقة بين أوجه الثبوت فحسب وبين الاجراءات التى قد تلزم لنشأة الحق . فاذا تعلق الامر بأوجه الثبوت فالاجدر أن يترك للدائن الخيرة بين اتباع قانون محل نشأة الحق أو قانون علم السفينة جريا على ماهو متبع فى القواعد التى تحكم شكل التصرف من ترك فرصة للاختيار «٣» أما اذا تعلق الامر بمدى سلطة الربان كأن يكون المقصود من اتخاذ اجراءات معينة الحد من سلطاته أو تقييد حريته حتى لايسىء استعمالها فانه يلزم تطبيق قانون العلم لان من المسلم به أن هذا القانون هو الذى ينظر اليه فى بيان حقوق الربان ومداها .

---

(١) انظر Surville et Arthuys سالف الاشارة ، Ripert ـ٢ـ ١١٦٦ ، Lyon-Caen et Renault ـ ٦ـ١٧٩٢

(٢) من هذا الرأى Lyon-Caen et Renault ـ٦ـ١٧٩٣

(٣) من هذا الرأى Ripert ـ٢ـ١١٦٥ ، Eynard ـ ٨٣

٥٠ — غير أن القضاء قد اضطربت أحكامه فى شتى الدول اضطرابا شــديدا فتميل الــكثير منهــا الى تطبيق قانون القــاضى «[١]» فى حــين يذهب بعضهــا الى رفض تطبيق هــذا القانون «[٢]» أو الى تطبيق قانون علم السفينة «[٣]» أو الى تطبيق قانون البلد الذى وقع فيــه التصرف «[٤]» أو الى ترك الخيرة بدون تمييز بين قانون العلم والقانون المحلى «[٥]» locus أو الى استبعاد تطبيق القانون المحلى صراحة «[٦]» .

٥١ **تغيير جنسية السفينة** : وأخيرا يثور السؤال لمعرفة القــانون الواجب التطبيق على حقوق الامتياز فى حالة تغيير جنسية السفينة .والامر لاصعوبة فيه فى ظل الرأى الذى يذهب الى تطبيق قانون القاضى فهــذا

---

(١) أنظر فى فرنسا : نقض ٢٦ مارس ١٨٦٠ ، J. Marseille ١٨٦٠ — ١—٧٧ ، Aix ٩ ديسمبر ١٨٧٠ ، D. ١٨٧٤ — ٢—١٧٥ ، Marseille ١٠ فبراير ١٨٨٢ ، J. Marseille ١٨٨٢—٢—٣٥ ، Le Havre ٢٨ فبراير ١٨٨٧ المجلة الدولية —٢—٦٨٧ ، Rouen ٢١ يونيه ١٩٠٩ المجلة الدولية — ١٥ — ٢٠٠ ، Montpellier ١٢ ديســمبر ١٩٢٣ ، Dor sup. — ٢ — ١٠٣ مؤيدا Trib. Civ. Montpellier ٢٠ ابريل ١٩٢٣ .Dor sup—١—٢٨١ . وانظر فى ايطاليا : Gênes ٩ أغسطس ١٩٢٣ Dor—٧—٤٠٤ ، نقض فلورنسا ٣٠ يناير ١٨٩١ المجلة الدولية —٤—٣٢٤ . وانظر فى الدانمارك Copenhague ٢١ أغسطس ١٨٨٩ المجلة الدولية ٧—٥٨٩ .

(٢) Le Havre ٢٩ مارس ١٨٨٣ ، Rec. Havre ١٨٨٣—١—١٢٨ ، Alger ٢٤ يناير ١٩٢٣ ، Dor Sup. —١—٤٢٣

(٣) Marseille ١٣ يونيه ١٨٧٤ ، Rec. Marseille ١٨٧٥—٢— ٨ ، ٣١ ديسمبر ١٨٨١ ، نفس المرجع ١٨٨٢—٢—٢٦ ، Bordeaux ٢٠ أغسطس ١٨٨٣ ، Clunet ١٨٨٤ —١٩٠ ، Rouen ١٠ مايو ١٩٠٥ المجلة الدوليــة —٢١—٢٩٣ مؤيدا Le Havre ١٣ فبراير ١٩٠٤ المجلــة الدولية ١٩—٨٥٤ .

(٤) Gênes ٣١ ديســمبر ١٨٨٦ المجلة الدوليــة —٢—٧٤٠ ، المحكمة الهنسية العليا ٢٦ ابريل ١٨٩٤ المجلة الدولية ١٠—٢٦٩

(٥) Anvers ١٧ مارس ١٨٨٢ ، Jur. Anvers ١٨٨٢—١—١١٦ ، ٣٠ يوليه ١٨٨٧ ، نفس المرجع ١٨٨٧—١—٣٧٨ ، Bruxelles ٣٠ مارس ١٨٨٩ المجلة الدولية —٥—١٠٣ .

(٦) Rouen ٢١ يونيه ١٩٠٩ سالف الاشارة .

القـانون هو الذى يحكم كافة الامتيـازات التى تثقل السفينـة وقت الحجز عليها وبيعها ٠ ولكننا قدمنا أن هذا الرأى ينازعه فقه آخر يذهب الى تطبيق قانون العلم ومن مقتضاه القول باحترام الحقوق التى اكتسبت صحيحة فى ظل قانون علم السفينة الاول ٠ كما أن حقوقا أخرى قد تتقرر عليها وفقا لاحكام قانون العلم الجديد وهى واجبة الاحترام كذلك ٠ ولكن تصبح المسألة عسـيرة الحل اذا اختلفت أحكام القـانونين المذكورين أو تباينت قواعد ترتيب الامتيازات فيهما بشكل يستحيل معه قيـام التنسيق بينهما ٠

ويرى البعض أنه يمكن التخلص من هذه الصعوبة اذا عملت التشريعات على تنظيم تصفية للامتيازات التى نشأت وفقا لاحكام قانون علم السفينة الاول «[١]» ٠

ولكن يقلل من أهمية الخطر فى هذا التنازع أن الامتيازات سريعة الانقضاء ٠ كذلك فان تغيير جنسية السفينة يصطحب غالبا بتغيير المالك ٠ وقد قدمنا أن هذا التغيير ، متى كان مصدره البيع ، يخول للمشترى الحق فى اتخاذ اجراءات تطهير السفينة (المادة التاسعة من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) ٠

(١) Ripert —٢—١١٦٦

خاتمـــة

٥٢ – اذا أنعمنا النظر فى أحكام القانون الجديد فاننا نجد أنه يذهب فى مجموعه الى التحــول عن الاسس التى كانت ســائدة فى ظل التشريع الملغى • فمن ناحية هناك كثير من حقوق الامتياز ذات النشأة التعاقدية لم يعد لها بقاء فى حين أن حقوقا أخرى مصدرها الفعل الضار كفل لها القانون الجديد أسباب الامتياز ولم تكن كذلك من قبل فخــالف بذلك القواعد العامة التى تسود القانون المدنى والتى لاتجعل للمضرور امتيازا لاستيفاء مبلغ التعويض الذى يحكم له به • ولعل المشرع البحرى قد تأثر فى هــذا الصدد بالنظرية الانجلوسكسونية التى تقوم على وجود رابطة بين الحق فى التعويض والشىء الذى أحدث الضرر من شأنها أن يضمن هذا الاخير وفاء المصاب •

ومن ناحية أخرى تعدل مدى الامتياز كما روعى التوفيق بين النظريتين الفرنسية والالمانية فى شأن القواعد التى تتبع فى ترتيبه •

ومذهب القانون الجديد فى اغفال امتياز كثير من الحقوق ذات النشأة التعاقدية جاء منطقيا مع ما استحدثه من ادخال نظــام الرهن البحرى فى التشريع المصرى بحيث أصــبح الاصل أن الحق الذى يستند الى رابطــة تعاقدية غير جدير بحماية خاصة يفرضها له القــانون عن طريق الامتيــاز طالما أن الدائن يستطيع أن يهيىء ذلك لنفسه باشتراط رهن على السفينة •

٥٣ – وربما تبادر الى الذهن أن تقليل عدد الامتيازات فى القــانون الجديد لن يكون له الاثر المرجو من تقوية ائتمان الرهن لان هذه الامتيازات تضمن وفاء ديون بالغة الاهمية كتعويضات التصادم وحصــة السفينة فى الخسارات العمومية ومكافأة المســاعدات البحرية • غير أن الواقع لايلبث أن يبدد هذا الوهم ذلك أن هذه الحقوق تحصل تسويتها عادة بواسطــة

شركات التأمين دون أن يتأثر لذلك مركز الدائن المرتهن «[١]» . وقد أدرك المشرع هذا الدور الذى تلعبه شركات التأمين فبسط رعايتـه على الدائن المرتهن فى حالة هلاك السفينة الواقع عليها الرهن بأن جعل له ــ اذا اتفق على ذلك صراحة فى عقد الرهن ــ أن يستوفى دينه من مبلغ التأمين بشرط قبول المؤمنين لذلك أو اعلانهم به (المادة ١٤ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١) ، فى حين أن هذا ممنوع على الدائن الممتاز (المادة ٣ من القانون المشار اليه)، حتى يتسنى قيام نوع من الموازنة بين شتى التأمينات التى تثقل السفينة .

٥٤ ــ وقد نقل المشرع الى قانونه كل الحقوق التى حرصت المعاهدة على امتيازها وذهب الى أنها تعد وحدها ممتازة فاتخذ بذلك موقفا صريحا من الوضع القديم الذى كان يسمح بقيام امتيازات القانون المدنى الى جانب الامتيازات البحرية . وسلوك المشرع على هذا النحو جاء موفقا . على أنه ليس هناك مايمنعه من ايراد امتيازات بحرية جديدة ، انما يجب أن ينص على جعل مرتبتها تالية للرهن اذا أراد أن يأتى عمله متفقا مع أحكام المعـاهدة مادام أنه نقل أحكامها طوعا الى قانونه .

٥٥ ــ كذلك عنى التشريع الجديد بتصحيح بعض الاوضاع التى كانت مثارا للنقد فى ظل التشريع الملغى . فمن ناحية شمل الامتياز حق الدائن فى المكافأة عن أعمال المساعدة البحرية وبذلك انقضى الحرج الذى كان يعانيه القضاء من قصور المادة الخامسة بحرى الملغاة .

ومن ناحية أخرى قضى على الاجراءات التى كانت تخضع اثبات الامتياز لقواعد شكلية لاتتفق مع طبيعة الاعمال البحرية .

٥٦ ــ غير أنه بالرغم من وضوح التشريع الجديد وماهدف اليه من وضع قواعد محددة صريحة فانه لم يحدد المقصود بالرحلة البحرية بصدد التعيين الزمنى لمراتب الامتيازات . كما أننا لازلنا نأمل أن يعيـد المشرع

---

(١) أنظر مقال Ripert فى D.M.F. ــ ١٩٤٩ــ ٢٢٥ .

النظر فى حق التتبع فيلغيه حماية للغير ممن تنتقل اليه ملكية السفينة أو على الاقل يقرر نظاما يتوفر معه اشهار حقوق الامتياز حتى يكون الغير على بينة من أمره عند تعاقده على سفينة مثقلة بحقوق امتياز لها خطرها ، خصوصا وأن الفرصة لازالت سانحة أمامه قبل أن يمر مشروع التقنين البحرى الجديد ـ الذى نقل أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥١ ـ بالادوار التشريعية التى تنتظره .

٥٧ ـ وأخيرا فلا جدال فى أن المشرع المصرى قد حداه التوفيق فيما جاء به من مبادىء تتفق مع الرغبة التى انتهت اليها كثير من الدول . غيرأنه لايصح الاغراق فى الاهمية العملية للقانون الجديد ذلك أن تطبيقه رهن باعسار المجهز وتوقفه عن الدفع وهذا نادر الوقوع لملاءة المجهزين عادة ولان الملاحة البحرية تقوم بها غالبا شركات قوية تملك رءوس أموال ضخمة، يندر أن يتعطل استغلال السفينة بسبب عدم وفائها بالتزاماتها .

الانظمه الجمهوريه فى مختلف صورها

محاضرة «١»

للدكتور عبد الحميد متولى أستاذ القانون العام بالكلية

نبــذة

١ ــ كلمة عامة عن الصور الثلاث للانظمة الجمهورية فى العالم الديمو قراطى الحر .

٢ ــ أهم خصائص نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام الجمهورى المجلسى)

٣ ــ أهم خصائص النظام الجمهورى الرياسى

٤ ــ أهم خصائص النظام البرلمانى

٥ ــ أية صورة من صور هذه الانظمة الجمهورية الثلاثة تعد أكثر ملاءمة لمصر ؟ (معركة أنصار الجمهــورية الرياسيــة مع أنصار الجمهــورية البرلمانيــة)

٦ ــ ملاحظات ختامية

حينما طلب الىّ الاستاذ الكبير مدير الجامعة أن ألقى هذه المحاضرة قبلت ذلك بكل غبطة وبغير تردد ، ومتى كان يصح لاستاذ أن يتردد فى قبول طلب فيه تأدية لرسالة الجامعة وتلبية لداعى الوطن أيضا ؟

(١) القيت هــذه المحاضرة فى الحفــل الثقافى الذى أقامتــه ادارة جامعة الاسكندرية تحت رئاسة وزير الارشاد القومى مساء ٣٠ يونيه ١٩٥٣ احتفــالا بقيام جمهورية مصر .

حضرات السادة :

١ ـ النظام الجمهورى :

هو قبل كل شىء نظام نيابى ، لذلك كان طبيعيا أن نجده ـ فى العالم الديموقراطى الحر ـ يتخذ الصور الثلاث المعروفة للحكم النيابى فى العصر الحديث وهى : (أولا) نظام حكومة الجمعية النيابية (ثانيا) نظام الحكومة الرياسية (ثالثا) الحكومة البرلمانية . فهنالك اذن من صور الانظمة الجمهورية : نظام جمهورى رياسى كما هو الشأن فى الولايات المتحدة ، ونظام جمهورى مجلسى كما هو الشأن فى سويسرا ودستور تركيا سنة ١٩٢٤ وبعض دساتير عصر الثورة الفرنسية ، وهذه الدساتير هى التى تأخذ بنظام حكومة الجمعية النيابية وقد أطلقنا على هذا النظام « المجلسى » لأن الجمعية النيابية فيه (أى البرلمان) تتكون غالبا من مجلس واحد (لا من مجلسين) . وأخيرا نظام جمهورى برلمانى كما هو الشأن فى فرنسا وهنا يجدر بنا ملاحظة أن النظام البرلمانى كما أنه يتخذ شكل الحكم الجمهورى فهو كذلك يتخذ شكل الحكم الملكى كما هو الشأن فى انجلترا وبلجيكا فهذا النظام البرلمانى هو السائد فى الاغلبية العظمى من الدول ومنها نظام الحكم فى مصر طبقا لدستور ١٩٢٣ هذا بخلاف النظام الرياسى والنظام المجلسى (أى حكومة الجمعية النيابية) فأنهما لايوجدان الا فى الجمهوريات

قبل أن أوازن وأفاضل فيما بين هذه الصور الثلاث من صور الانظمة الجمهورية لأبيّن أيها الافضل والاوفق بالنسبة لبلادنا . قبل ذلك يجدر بنا أن نعرف ونتعرف كلا منها ، أن نشير فى وجيز العبارة ولو مجرد اشارة الى خصائص كل صورة من صور تلك الانظمة الجمهورية الثلاث :

وجدير بى أولا أن أوجه أنظاركم الى أن اختلاف هذه الصور الثلاث انما مرجعه الى اختلاف توزيع الاختصاصات بين الهيئات السياسية فى الدولة أى السلطتين التنفيذية والتشريعية أى رئيس الدولة (رئيس الجمهورية)

والوزراء والبرلمان) فاذا كان الدستور يجعل الكفة الراجحة فى ميزان السلطان (أى يجعل الجانب الاكبر من السلطة) فى جانب الجمعية النيابية (البرلمان) فأن نظام الحكم فى هذه الحالة يطلق عليه نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام الجمهورى المجلسى) ، أما اذا كان الدستور يجعل تلك الكفة الراجحة لرئيس السلطة التنفيذية (وهو فى الوقت ذاته رئيس الدولة أى رئيس الجمهورية) فان الحكم يطلق عليه الجمهورية الرياسية (نسبة الى الرئيس) . أما اذا كان الدستور يقرر توازنا وتعاونا بين هاتين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) فأن نظام الحكم فى هذه الحالة يطلق عليه النظام البرلمانى أى أنه النظام الذى لا يعمل على ترجيح كفة احدى هاتين السلطتين على الاخرى . أما وقد انتهيت من هذه المقدمة الوجيزة فانى أنتقل الى بيان خصائص هذه الصور الثلاث :

٢ ـ (أولا) نظام حكومة الجمعية النيابية (أو النظام الجمهورى المجلسى) :

فى هذا النظام نجد الجمعية النيابية تجمع فى قبضة يدها سلطة الحكم كلها أى أنها تجمع فى يدها السلطتين التشريعية والتنفيذية معا غير أنه لما كان من المتعذر على هذه الجمعية النيابية أن تباشر بنفسها تلك السلطة التنفيذية فأنها تندب من بين أعضائها عددا قليلا لمباشرة مهام السلطة التنفيذية : هؤلاء هم الوزراء ولكن هؤلاء الوزراء انما يباشرون سلطتهم طبقا لتوجيهات الجمعية النيابية ، فالوزراء انما يعدون مجرد تابعين أو وكلاء عن الجمعية النيابية التى لها وحدها أن تعينهم وتعزلهم كما يعزل الموكل الوكيل . ففى سويسرا مثلا (حيث يطبق هذا النظام) نجد أنه نظرا لأن الوزراء يعدون ــ كما قدمنا ــ مجرد أداة تنفيذ قرارات الجمعية النيابية فأن هذه الجمعية تستطيع أن تعدل أو تلغى القرارات التى تصدرها الوزارة ، ومما يؤيد خضوع الوزارة لتلك الجمعية النيابية ذلك الخضوع التام أن الوزارة هنا لا تملك حل الجمعية النيابية (لأن الوكيل لا يملك أن يعزل الموكل) .

٣ ـ (ثانيا) النظام الجمهورى الرياسى :

هذا النظام يعارض كل المعارضة نظام حكومة الجمعية النيابية (النظام الجمهورى المجلسى) ، حيث أنه بينما كنا نجد فى هذا النظام السابق (نظام الجمعية النيابية) أن الكفة الراجحة فى ميزان السلطان هى للجمعية النيابية فأننا نجد فى هذا النظام الرياسى أن الكفة الراجحة هى الى جانب رئيس السلطة التنفيذية (الذى هو فى الوقت ذاته رئيس الجمهورية) .

وأهم مثال ــ كما قدمنا ــ لهذا النظام الجمهورى الرياسى هو نظام الولايات المتحدة (وقد أخذت به سوريا فى دستورها الجديد الذى وضع منذ أسبوع) .

تتلخص أهم خصائص هذا النظام الرياسى الامريكى فيما يلى :

(أولا) رئيس الجمهورية هو فى الوقت ذاته رئيس الحكومة أى أنه هو الذى يرسم خطوط السياسة العامة للحكومة ، فهو الذى يملك القسط الأوفى من السلطة ، ومن ذلك اشتقت تلك التسمية : « حكومة رياسية » (نسبة الى الرئيس) ولكن ما هو مصدر كل تلك القوة أو رجحان كفة الرئيس فى ميزان السلطان ؟ بيانا لذلك نقول : اذا نظرنا (أولا) الى اختصاصات الرئيس فيما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية فأننا نجدها اختصاصات واسعة تشمل كل شىء ويكاد وحده بصددها يكون كل شىء فهو يعين الوزراء ويعزلهم فى حرية تامة ، ولا يسأل الوزراء الا أمامه وحده فهم غير مسئولين أمام البرلمان بل ليس لهم حق الدخول للبرلمان والجلوس فيه اللهم الا مع الجمهور فى شرفة الزائرين والمتفرجين . فالوزراء يعدون أداة تنفيذ سياسة الرئيس ، فالرئيس انما ينتخبه الشعب من أجل برنامج سياسى معين . لذلك يعدون من الطبيعى أن تكون له حرية اختيار أدوات تنفيذ هذه السياسة : تلك الادوات هم الوزراء ، ولذلك يطلق عليهم فى أمريكا السكرتاريون . فالرئيس غير مقيد بآراء الوزراء حتى ولو أجمعوا

على رأى واحد ، ومن الطريف مايذكر عن الرئيس Lincoln حينما جمع وزراءه السبعة وعرض عليهم احدى المسائل ووجدهم جميعا يرفضون الأخذ برأيه ، فاذا به يقول كلمته المشهورة : سبعة أصوات بالرفض فى ناحية وفى الناحية الاخرى صوت واحد بالموافقة . اذا الرأى القائل بالموافقة هو الرأى الراجح ! ! .

فالوزراء هنالك لايكونون هيئة أو مجلسا له ارادة جماعية أو اختصاصات معينة فليس هنالك شىء اسمه مجلس الوزراء ولا رئيس مجلس الوزراء ، ولاوجود لمبدأ التضامن الوزارى عن السياسة العامة للوزارة ، ذلك المبدأ المعروف فى النظام البرلمانى ، بل لقد عُرف عن بعض رؤساء الجمهوريات الامريكية من كان منهم يهمل الاستئناس برأى وزرائه ويفضل الاستئناس بآراء جماعات من رجال العلم أو من الاصدقاء : كما كان شأن فرانكلين روزفلت الذى عرف بميله للاستئناس بآراء جماعة من أساتذة الجامعات ورجال الفكر كان يطلق عليها Brains Trust « جمعية الأدمغة » ، والرئيس تيودورو روزفلت الذى كان يستأنس عادة بآراء جماعة من الاصدقاء كان يطلق عليها Tennis Cabinet ، وكما كان شأن الرئيس Jackson الذى اعتاد الاستئناس بآراء جماعة كان يطلق عليها Kitchen Cabinet (وزارة المطبخ) ! ...

أظن فيما تقدم ما يكفى لبيان مبلغ الدور الكبير الذى يلعبه الرئيس فيما يتعلق بشئون السلطة التنفيذية وهو دور يكفى لبيانه أن ننظر الى مركز الوزراء أمامه ، ذلك المركز الذى لايرتفع بهم أحيانا حتى الى مستوى وزارة المطبخ أو مستوى وزارة الخدم الخصوصيين التى كانت معروفة لدينا فى مصر ! ! ...

فاذا انتقلنا الى علاقة الرئيس بالسلطة التشريعية (أى بالبرلمان أو المؤتمر The Congress كما يطلق عليه هناك) نجد أن الرئيس يعد ــ من الناحية النظرية والقانونية ــ على قدم المساواة مع البرلمان ، فكل منهما ينتخب

بواسطة الشعب فمن ناحية المصدر (أى الاصل) يعد كل منهما مساويا للآخر ، ومن حيث الاختصاصات نجد الدستور قد وزعها فيما بينهما بحيث لايستطيع أحدهما أن يخضع الآخر لسيطرته وسلطانه فالسلطة التشريعية جعلت كلها من نصيب البرلمان وليس للرئيس حتى حق اقتراح القوانين وليس له حل البرلمان ولا تأجيله ، ولكن من الناحية الاخرى يملك الرئيس وحده كل اختصاصات السلطة التنفيذية (دون اشتراك الوزراء) : فهو يجمع بين عدة رئاسات : رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ورئاسة القوات المسلحة وقوات البوليس ، وليس ثمة ما يمنع الرئيس ــ من الناحية القانونية ــ من قيادة القوات المسلحة بنفسه وان لم توجد سابقة لذلك فى تاريخ الولايات المتحدة .

على أن الرئيس روزفلت ، فى رسالة وجهها للبرلمان (ابان الحرب العالمية الاخيرة) بتاريخ ٧ سبتمبر سنة ١٩٤٢ ذكر بأنه اذا تقاعس الكونجرس عن التعاون معه فأنه (الرئيس روزفلت) له الحق ــ بمقتضى الدستور ــ باعتباره القائد الاعلى للقوات المسلحة أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لادارة دفة الحرب .

ثم أن الرئيس هو كذلك رئيس جميع موظفى الدولة الفيدرالية وله سلطة كبيرة فيما يتعلق بتعيينهم وعزلهم مع مراعاة بعض قيود نص عليها فى الدستور والقوانين بالنسبة لبعض الموظفين . وللرئيس حق العفو ، كما أن له حق المعاهدات بشرط موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين .

فضلا عن هذه السلطات الواسعة الهائلة التى يتولاها رئيس الجمهورية الامريكية فيما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية فأن له الى جانب ذلك سلطة كبيرة تمكنه من التأثير فى التشريع ، (وذلك رغما من أن البرلمان ــ من حيث المبدأ كما قدمنا ــ هو وحده صاحب السلطة التشريعية) ، تلك السلطة هى حق الفيتو أى حق الرئيس فى الاعتراض على قانون أقره البرلمان وذلك فى بحر فترة معينة ، نعم أن مجرد اعتراض الرئيس لايؤدى الى منع صدور

القانونوانما الىمجرد رده الىالبرلمان لاعادة النظر فاذا وافقعليهالبرلمانمرة ثانية ولكن بأغلبية الثلثين فأن القانون يصدر رغم اعتراض الرئيس . ولكن اذا عرفنا صعوبة الحصول على أغلبية الثلثين فى كل من المجلسين للتغلبعلى معارضة الرئيس تبين لنا أن هذا الحق يجعل للرئيس تأثيرا كبيرا فى التشريع اذ يكفى أن يضمن تأييد مجرد الثلث زائدا واحدا فى كل من المجلسين لكى يستطيع أن يحول دون صدور التشريع الذى لايريده ، أى أنه بذلك يستطيع أن يشل الاداة التشريعية .

تساءلنا ــ فيما أسلفنا ــ ما هو مصدر قوة الرئيس فى الولايات المتحدة ؟ يستمد الرئيس هذه القوة ــ قبل كل شىء ــ من طريقة انتخابه فهو منتخب من الشعب (لا من البرلمان) لذلك يستطيع أن يقف على قدم المساواة أمام البرلمان فالشعب ينتخب الرئيس لمدة أربع سنوات من أجل برنامج سياسى معين يطلب منه تنفيذه ، ثم هو عادة الى جانب رئاساته المتعددة السالف ذكرها رئيس أو زعيم حزب الاغلبية . ولا يفوتنا أن نضيف الى ماتقدم شخصية الرئيس وكذلك الازمات الخطيرة فلهذه ولتلك تأثير كذلك فى زيادة قوته وسلطانه : فما من ريب فى أن شخصية رئيس مثل روزفلت وأزمة خطيرة مثل الحرب العالمية الاخيرة كان لهما أكبر الاثر فى حمل البرلمان على منح الرئيس سلطات كبيرة استثنائية .

٤ ــ النظام البرلمانى :

اذا كان نظام حكومة الجمعية النيابية (أو الجمهورية المجلسية) يقوم على أساس رجحان كفة الجمعية النيابية بخلاف نظام الجمهورية الرئاسية فهو يقوم على أساس رجحان كفة السلطة التنفيذية أو بعبارة أصرحوأفصح رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الجمهورية . فان النظام البرلمانى هو وسط بين هذين النظامين اذ يهدف الى كفالة التوازن والتعاون بين هاتينالسلطتين: التشريعية والتنفيذية حتى لاتطغى أو تسيطر احدى هاتين السلطتين على

الاخرى ، وأهم سلاحين لتحقيق ذلك التوازن هو سلاح الاقتراع بعـدم الثقة بالوزارة من ناحية يوضع فى يد البرلمان (أو بالاقل يدالمجلس النيابى) وسلاح الحل من ناحية أخرى أى سلطة الحكومة فى حل مجلسى البرلمان أو بالأقل حل المجلس النيابى ، وهدف الحل انما هو استفتاء الامة فيما نجم من خلاف بين الحكومة ومجلسى أو أحد مجلسى البرلمان (مجلس النواب) وذلك باجراء انتخابات • فروح التعاون والتوازن هى لب النظام البرلمانى اذا ذهبت عنه أو اضطرب • ومن الناحية العلمية نجـد أن هـذه الروح انما يكلفها على الوجه الأكمل رقابة الرأى العام ومن ذلك كانت تسميـة هذا النظام البرلمانى أحيانا « حكومة الرأى العام » أن من أيسر الامور أن نحقق ذلك التوازن والتعاون على الورق ولكن الامر ليس بمثل هذا اليسر عند التطبيق أى فى الحياة العملية السياسة لان المطلوب انما هو اجراء ذلك التوازن والتعاون بين هيئات ثلاثة : برلمان ، رئيس دولة ، وزارة •

وهنا يجـدر بى أن أوجه الانظار الى أن الوزارة فى النظـام البرلمانى لايصح أن ينظر لها كمجرد تابع أو خادم خاضع للبرلمان كما هو الشأن فى نظام الجمعية النيابية (أو النظام الجمهورى المجلسى) كما قدمنا • انمـا للحكومة فى النظام البرلمانى قسط من الاستقلال عن البرلمان والا لما جاز أن تعطى حق تأجيل البرلمان أو حق حله أو حـق الفيتو (أو حق الحكومة فى الاعتراض على القوانين التى يقررها البرلمان وردها اليه لاعادة النظـر فيهـا) •

فالوزارة ــ فى النظام البرلمانى ــ نظرا لانها هى المسئولة سياسيا فهى التى ترسم السياسية العامة للحكومة ومن ذلك سميت الحكومة البرلمانيـة أحيانا : « حكومة الوزارة » •

ومن الخصائص الاساسية للوزارة ــ فى النظام البرلمانى ــ أن الوزراء يكونون « وحـدة » أى هيئـة أو مجلسا هو مجلس الوزراء وله رئيس وهي هيئة متضامنة فى المسئولية ، ولها اختصاص متميز عن اختصاص كل

عضو من أعضـــاء تلك الهيئـــة أى كل وزير من الوزراء لذلك وجب أن يسود الانسجام بين الوزراء ، وهذا كله بخلاف الحال فى النظام الرياسى كما قدمنا .

الركن الثالث والاخير من أركان أو من خصائص النظام البرلمانى هو أن رئيس الدولة غير مسئول سياسيا . انما المسئول هم الوزراء ، (فرئيس الحكومة فى النظام البرلمانى ليس رئيس الدولة انما هو رئيس الوزراء) ، واذا كان رئيس الدولة ملكا فأنه فضلا عن عدم مسئوليته السياسية لايسأل كذلك جنائيا (وهذا هو ما يعبر عنه بأن « الملك ذاته مصونة لاتمس ») « لايسأل عما يفعل وهم يسألون » ! !

ويترتب على مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة فى النظام البرلمانى تلك القاعدة المشهورة وهى أن رئيس الدولة « لايعمل منفردا » (أو على حد التعبيرالذى تستعمله الدساتير عادة : « يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، وأن توقيعاته فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها الوزراءالمختصون » ، وذلك لان أعمال الحكومة تعتبر فى النظام البرلمانى أنها من صنع الوزارة وهى وحدها المسئولة عنها لا من صنع رئيس الدولة .

أما وقـــد انتهينا من بيان الاركان الاساسيـــة لمختلف صور الانظمـــة الجمهورية المعروفة الآن فى العالم الديموقراطى الحر ، الآن وقد جبت بكم آفاق مختلف الاقطار بسرعة طائرة تقطع ألفى ميـــل فى الساعة يجدر بى أن أنتقل بكم الى البحث التالى :

٥ - اية صورة من صور هذه الانظمة الجمهورية الثلاثة تعد أكثر ملاءمة لمصر ؟

هنا أجدنى أنتقل بكم الى معركة كان ميدانها فى ساحة لجنة الدستور وعلى صفحات الصحف بين رجال الفقه أو الفكر

وسأبدأ أولا بوصف موجز لما يدور فى هذه المعركة : الفريقان المتنازعان هما من ناحية أنصار النظام الجمهوري البرلماني ومن ناحية أخري انصـــار

النظام الجمهورى الرياسى .

يقول أنصار النظام الرياسى أن هذا النظام يكفل استقرار أداة الحكم ولقد كان فى مقدمة ما نشكو منه وتشكو منه كثير من البلاد ذات النظام البرلمانى هو عدم الاستقرار ، أما كون النظام الرياسى يكفل الاستقرارفذلك راجع من ناحية الى أن السلطة التنفيذية فيه لاتملك حق حل المجلس النيابى ومن ناحية أخرى لان رئيس السلطة التنفيذية (ورئيس الجمهورية) ينتخبه الشعب لمدة أربعة سنوات وهو غير مسئول سياسيا أمام البرلمان انما أمام الشعب الذى يملك عند نهاية مدته عدم تجديد انتخابه ، والوزراء غير مسئولين أمام البرلمان وانما أمام الرئيس وحده وهو يعينهم ويعزلهم فرادى فى يسر ودون ضجة ودون أن تحدث أزمات يطلق عليها الازمات الوزارية التى كثيرا ماتؤدى الى تعطيل أعمال الحكومة ، وحسبنا أننشيرالىالازمة الوزارية التى حدثت أخيرا فى فرنسا وتركت البلاد بدون وزارة مدى شهر ونيف ،ثم يستشهد أنصار هذا الرأى بالولايات المتحدة التى تحولت فى ظل ذلك النظا مالرياسى من دولة ناشئة الى دولة كبرى (بل أصبحت احدى الدولتين الكبريتين فى العالم) وذلك دون أن تصادفها فى طريق ذلك التحول بل ذلك الارتفاع ثورات وانقلابات . تلك هى أهم الادلة أو الاسلحة التى يصول بها هذا الفريق فى الميدان ، أما أنصار النظام الجمهورى البرلمانى فيستندون الى ما يلى من الادلة والبيانات ويوجهون الى النظام الجمهورى الرياسى ما يلى من الاتهامات : ـــ

يتهمون النظام الرياسى (أولا) بأنه وقد قرر لرئيس الدولة سلطات واسعة فأن ذلك يبعث فى النفوس الخوف من أن تؤدى به هذه السلطات الى «دكتاتورية لاعاصم منها الاتربيةسياسية قومية والا نضوجديموقراطى غير مألوف لدينا » وهذا الذى نخشى حدوثه لدينا فى المستقبل هو ماحدث ويحدث فعلا فى جمهوريات امريكا الجنوبية التى اقتبست عن الولايات المتحدة نظامها الرياسى ، فهذه الجمهوريات رغم أنها ديموقراطية اذا نظرنا الى نصوص دساتيرها الا أننا اذا نظرنا الى التطبيق ، أى الى حياتها العملية

السياسية نجدها تزاول أنظمة دكتاتورية تتخللها الثورات والانقلابات .

(ثانيا) يقولون ان رئيس الجمهورية فى النظام الرياسى هو عادة رئيس حزب ، والجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب أمر من شأنه أن يجعل معركة انتخابات الرئاسة معركة حزبيــة عنيفة أقصى ماتكون شدة وأقسى ماتكون حدة ــ ثم نجد الرئيس هنالك بعد فوزه يعد نفسه مدينا بهــذا الفوز لرجال حزبه ، لذلك كثيرا مانجده يُغلّب الاعتبارات الحزبية لاسيما فيما يتعلق بسلطــة تعيين الموظفين ولم ينج رئيس الجمهورية هنــالك من اتهــامه باستغلال نفوذه وسلطته الدســتورية فى تعيين الموظفين اذ كثيرا مايتوسط لديه أعضــاء الــكونجرس بضغط من النــاخبين لتعيين بعض الموظفين ، وبذلك يطمئن الرئيس الى اخضاع أعضاء الكونجرس لأرادته فى مقابل قبوله لوساطاتهم .

(ثالثا) يقولون أن الجمع بين رياسة الدولة ورياسة القوات المسلحة أمر يجعل للرئيس اختصاصات حربية بعيدة المدى ، وكثيرا ما أفضت به هذه السلطات الواسعة الى التعجيل بادخال أمريكا فى غير قليل من الحروب .

(رابعا) يقولون أن هذا النظام اذا كان قدر له النجاح فى الولايات المتحدة واذا كان ثمة استقرار فان مرد ذلك الى أسباب وظروف محليــة أهمها وجود حزبين كبيرين منظمين فاذا فاز أحدهما فى الانتخابات استقر له الحكم حتى موعد الانتخابات التالية وهذا هو الشأن فى انجلترا رغم أن نظامها برلمانى فقد عرفت كذلك الاستقرار لعدم تعدد الاحزاب الكبيرة اذ لايوجد ــ كما هو معلوم ــ سوى حزبين كبيرين يتناوبان السلطة .

فيما تقدم خلاصة موجزة لمختلف الآراء التى أبديت أخيرا بهذا الصدد سواء فى ساحة لجنة الدستور أو على صفحات الصحف ، قدمتها لكم بتلك الصورة المبسطة المركزة كما تجمع فى بعض الحبوب الطبية خلاصــة عدة مواد أو عقاقير كيمائية ، والآن أنتقل بكم من عمليــة التركيز الى عمليــة التحليل :

٦ ـ ملاحظات ختامية :

أود أن ألاحظ (أولا) أن مايقول به أنصار النظام الجمهورى الرياسى من ضرورة الحرص على قيام سلطة تنفيذية قوية هو رأى قويم سليم ، فوجود حكومة قوية مستقرة أصبح من الضرورات التى تتطلبها معالجة المشاكل المعقدة للعصر الحديث لاسيما فى أوقات الازمات وبخاصة المشاكل الاقتصادية . ولكن أنصار ذلك الرأى (أى القائل باقتباس النظام الامريكى الرياسى) تفوتهم عدة أمور :

(أولا) أن وجود سلطة تنفيذية قوية مستقرة ليس من الصفات الملازمة حتما للنظام الرياسى ، ومن ناحية أخرى فاننا اذا سلمنا جدلا بذلك فانه لايمكن القول بأن النظام الرياسى وحده يحتكر هذه الصفة دون غيره من الانظمة أى دون النظام البرلمانى أو نظام الجمعية النيابية ، فهنالك بلاد ذات أنظمة برلمانية مثل انجلترا والملكيات البرلمانية لشمال أوروبا (السويد والنرويج والدانمرك وبلجيكا وهولاندا) وبلاد ذات نظام جمهورى مجلسى (أى نظام الجمعية النيابية) مثل سويسرا كلها تنعم جميعا بتلك الميزة : وجود سلطة تنفيذية قوية مستقرة بل أن هذه البلاد جميعا قد أصابت أنظمتها من النجاح فوق ما أصابه النظام الرياسى فى أمريكا حيث لايزال يشوب حياتها السياسية الكثير من ضروب الفساد وحيث تلعب رؤوس الاموال دورا كبيرا فى افساد الذمم والضمائر ، فيما يجمع عليه الباحثون .

أما قولنا ان وجود سلطة تنفيذية قوية مستقرة ليس من الصفات الملازمة حتما للنظام الرياسى فحسبنا دليلا عليه ما هو معروف عن جمهوريات أمريكا الجنوبية التى نجدها رغما عن اقتباسها النظام الديموقراطى الرياسى نجدها تعيش تحت نير نظام دكتاتورى تتأرجح فى ظلاله ما بين الطغيان والفوضى والانقلابات والثورات .

(ثانيا) يفوت أنصار النظام الرياسى أن وجود سلطة تنفيذية قوية يمثل تلك القوة المعروفة فى النظام الرياسى لهما مثل تلك الاختصاصات الواسعة الهائلة الخطيرة التى تتركز كلها فى يد فرد واحد هو رئيس تلك السلطة وهو رئيس الجمهورية ، ان ذلك انما يغدو بمثابة عود الى حكم الفرد لاسيما فى بلد لم يكتمل فيه بعد النضوج السياسى للرأى العام ، بعبارة أخرى أن مثل هذا النظام يغدو فى بلد كبلادنا بمثابة تنظيم لصورة من صور الدكتاتورية • ان مثل هذا النظام الرياسى يغدو مفهوما مقبولا لا على أساس الاخذ به كنظام استقرار دائم وانما على أساس اعتباره نظاما استثنائيا مؤقتا لفترة انتقال قصيرة لاتطول الا المدى الذى تتطلبه الضرورة وتتقبلهالامة ، فمن طبيعة الانظمةالحكومية التى تنشأ فى فترات الانتقال التى تعقب الثورات (وهى مايطلق عليها « الحكومة الواقعية » أو « حكومة الثورة ») نقول أن من طبيعة تلك الحكومات أنها أنظمة تركيز لسلطة الحكومة فى يد فرد أو جماعة ، وحتى حين يحدث بعد ثورة من الثورات أن تنتخب جمعية تأسيسية (لوضع دستور جديد) فاننا نجد ــ كما يدلنا التاريخ الدستورى الفرنسى ــ أن تلك الجمعية التأسيسية (التى تنتخب فى فترة الانتقال) تجمع فى قبضة يدها فضلا عن السلطة التأسيسية (أى سلطة وضع دستور) السلطتين التشريعية والتنفيذية أى أنها تجمع فى يدها وحدها سلطة الحكومة كلها وذلك الى أن يتم وضع دستور جديد وانتخاب برلمان أى الى حين اعادة الحياة النيابية الطبيعية فحتى نظام الجمعية التأسيسية ــ فى فترات الانتقال بعد ثورة ــ هو نظام تركيز للسلطة أى أنه نظام ذو صبغة دكتاتورية • ذلك هو ما يجمع عليه الباحثون والمؤرخون ، وهذا هو ماتقضى به طبيعة الاشياء وما جرت به دائما سنة التاريخ •

ومكلف التاريخ ضد طباعه متطلب فى الماء جذوة نار

أعود فأكرر أن النظام الرياسى اذا أريد أن يكون نظام استقرار دائم فانه نظرا لتلك السلطة الهائلة التى يركزها فى يد فرد فى بلد مثل بلادنا فانه

يصبح خطرا على البلاد بل وخطرا على ذلك الفرد ذاته ، فليس ثمة ما هو أخطر على فرد من منحه وحده سلطة كبيرة مدى طويلا . « ان السلطـة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة » على حد التعبير المشهور المأثورعن أحد كبار المفكرين الغربيين Lord Acton ، وعلى حد تعبير العالم الاجتماعى الكبير الدكتور جوستاف لوبون « ان للسلطة نشوة تعبث بالرؤوس » . ولقد وصلت هـذه النشوة (التى تماثل نشـوة الخمر) برؤوس بعض عظماء التاريخ من ذوى السلطان الى حد أن جعلتهم فى بعض الاحيان يأتون بعض تصرف تحمل طابعا من طوابع الجنون

ذلك هو مايذكره المؤرخون عن رجال مثل الاسكندر الاكبر ونابليون . ــ ويذكر لنا الباحثون (وفى مقـدمتهم روبرت ميشيل الاستاذ بجامعـة تورين فى مؤلف له عن الاحزاب السياسية ترجم من الايطالية الى مختلف اللغات الاوربية) ، يذكر فى كتابه أن زعماء الاحزاب السياسية فى مختلف الاقطار كانوا جميعا (أو فيما يقرب من الاجماع) فى بداية حياتهم السياسية رجالا مثاليين مخلصين من ذوى المبادىء والمثل العليا والا لما التف حولهم رجال أحزابهم ولكنهم بعد أن يتبوءوا مراكز الحكم والسلطان ويطول بهم أمد مزاولتهم لسلطاته فاننا نجد نزعتهم المثالية تأخذ فى الضعف بل والانهيار وذلك نظرا لكثرة ما يرون حولهم من الجحود ونكران الصنيع ، ونظرا لمـا يحدث عادة من تحطيم بعض أجزاء مثلهم العليا على صخرة الواقع والتجارب وكذلك لطول ما تعبث برؤوسهم وبنفوسهم نشوة السلطان ــ ان كل مافى الوجود يتطور ويتغير حتى الصخور كما يقرر علماء الجيولوجيا .

« ومن ذا الذى يا عَزُّ لايتغير ؟ » .

من أجل ما تقدم أجدنى أرى الاوفق لنا فى مصر أن نأخذ ــ كنظـام استقرار ــ بالنظام الجمهورى البرلمانى على أن ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان وعلى أن نخلص النظام البرلمانى مما كنا نشكوه من مواضع النقص وعلى أن نقيمه على أسس تكفل لنـا قيام حكومة قوية مستقرة ،

أما كيف يكون ذلك فهذا موضوع بل مواضيع أرجو أن أوفق أن أحدثكم فيها فى قادم الايام فى محاضرة بل فى سلسلة محاضرات أخرى •

ولايسعنى فى مقام الختام الا أن أقرر وأكرر أن جمهورية ولدت من بطون ثورة قامت حربا على الطغيان والفساد وضربا على أيدى بناته ودعاته حرى أن ندعمها واجرام أن نقاومها وحرام ألا نقومها •

التعديلات التى أدخلت على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على ايرادات رءوس الاموال المنقولة وعلى الارباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل منذ يولية سنة ١٩٥٢ حتى آخر ديسمبر سنة ١٩٥٣

أدخلت على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بفرض ضريبة على ايرادات رءوس الاموال المنقولة وعلى الارباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل ، منذ يوليه سنة ١٩٥٢ حتى آخر ديسمبر سنة ١٩٥٣ ، عدة تعديلات ، كما صدرت تشريعات أثرت فى بعض أحكامه .

وقد قصد ببعض هذه التعديلات تدبير موارد جديدة للميزانية (المرسوم بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٢) ، وبالبعض الآخر مكافحة التهرب (المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ ، والقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ ، والقانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣) أو علاج الحالات المتأخرة (المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ ، والمرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ والقانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣) أو التيسير على الممولين (المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٥٣ والمرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٣) أو تقرير بعض حالات الاعفاء من الضريبة (المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ المعدل بالقانون رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣) .

وسندرس فيما يلى هذه التعديلات فى خمس مباحث :

المبحث الاول : التعديلات التى قصد بها تدبير موارد جديدة للميزانية

المبحث الثانى : التعديلات التى قصد بها مكافحة التهرب

المبحث الثالث : التعديلات التى قصد بها علاج الحالات المتأخرة

المبحث الرابع : التعديلات التى قصد بها التيسير على الممولين

المبحث الخامس : التشريعات التي تقرر بعض حالات الاعفاء من الضريبة

المبحث الاول

التعديلات التى قصد بها تدبير موارد جديدة للميزانية

(المرسوم بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٢)

لما صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ كانت أسعار الضرائب على ايرادات رءوس الاموال المنقولة ، وعلى الارباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل ، كما وردت به بسيطة ، وبقيت على حالها حتى سبتمبر سنة ١٩٥٢ فيما يتعلق بالضريبة على كسب العمل المستمد من المرتبات والاجور وما فى حكمها ، لان طبيعة هذا الايراد تجعله جديرا بالرعاية من المشرع •

أما سعر الضريبة على ايرادات رءوس الاموال المنقولة فقد بدأ بـ ٧ ٪ على الايرادات الموزعة من أول سبتمبر سنة ١٩٣٨ حتى آخر سنة ١٩٣٩ ثم زيد الى ١٠ ٪ على الايرادات الموزعة فى سنتى ١٩٤٠و١٩٤١ والى ١٢٪ على الايرادات الموزعة فى السنوات من ١٩٤٢ الى آخر ١٩٤٩ • والى ١٤٪ على الايرادات الموزعة فى سنة ١٩٥٠ والى ١٦ ٪ على الايرادات الموزعة اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥١ •

وسعر الضريبة على الارباح التجارية والصناعية بدأ بـ ٧ ٪ من أول سبتمبر سنة ١٩٣٨ حتى آخر سنة ١٩٣٩ ثم زيد الى ٨ ٪ عن سنة ١٩٤٠ والى ٩ ٪ عن سنة ١٩٤١ والى ١٢ ٪ عن السنوات ١٩٤٢ الى آخر ١٩٤٩ والى ١٤ ٪ عن سنة ١٩٥٠ والى ١٦ ٪ اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥١ •

أما الضريبة على أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن الغير التجارية ، فقد عدل أساسها اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥١ فأصبحت تفرض على الارباح الفعلية بدلا من القيمة الايجارية ، وأصبح سعرها ١٠ ٪ من صافى تلك الارباح •

ولما كانت حالة البلاد الاقتصادية وتطورها الاجتماعى ونهضتها تتطلب تدبير موارد جديدة للميزانية فقد رأى المشرع زيادة أسعار الضرائب المذكورة لاسيما وأن الاسعار السابقــة معتدلة اذا قيست بما هى عليــه فى الدول الاخرى ، فضلا عن أنها لاتزال بعيدة عن استنفاد الطاقة التكليفية للممولين، فأصدر المرسوم بقانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٢ فى ١٢ أغسطس سنة ١٩٥٢ نص فيه على ما يأتى :

أولا ــ زيادة سعر الضريبــة على ايرادات رءوس الاموال المنقولة ، والضريبة على الارباح التجارية والصناعية الى ١٧ ٪ اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥٢ أى عن الايرادات التى تتحقق ابتداء من ذلك التاريخ (المــادة الاولى من المرسوم بقانون المذكور) .

ثانيا ــ بالنسبة للضريبة على المرتبات وما فى حكمها والاجور ، أبقى المشرع السعر على حاله بالنسبة لاجور الميــاومين من العمال والمستخدمين وبالنسبة للشرائح الاربعة الاولى من المرتبات وما فى حكمها لمن عداهم من طبقــات الموظفين ذوى الدخول الصغيرة والمتوسطة ، وقصر الزيادة على الشريحتين الاخيرتين ، فرفع نسبتهما المئوية من ٦٪ و ٧٪ الى ٧٪ و٩ ٪ على التوالى ، وذلك اعتبارا من مستحقات الشهر التالى لصدور القــانون وهى زيادة بسيطة لان سعرها الفعلى بالنسبة لموظف يتقاضى ١٢٠٠ جنيه سنويا مثلا سيرتفع من ٤ر٥ ٪ الى ٤ر٩ ٪ تقريبا ، أى أن الزيادة لاتتجاوز ٤ر٠ ٪ وعلى ذلك أصبح السعر المقرر بمقتضى الفقرة الاولى من المادة ٦٣ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ هو كالآتى :

٢ ٪ عن الــ ١٢٠ جنيها الاولى و ٥ ٪ عن الــ ٣٠٠ جنيه التالية
و٣ ٪ عن الــ ١٨٠ جنيها التالية و ٧ ٪ عن الــ ٤٠٠ جنيه التالية
و٤ ٪ عن الــ ٢٠٠ جنيها التالية و ٩ ٪ عما زاد على ذلك

ثالثا ــ الضريبة على أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن غير التجارية ،

زاد المشرع سعرها من ١٠ ٪ الى ١١ ٪ اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٥٢ أى من الايرادات التى تتحقق ابتــداء من ذلك التاريخ ، وهــذا السعر يتوسط سعرى الضريبة على الارباح التجارية والصناعية والضريبــة على المرتبات وما فى حكمها .

وقد حدا نفس الباعث (تدبير موارد جديدة للميزانية) بالمشرع الى زيادة أسعار الضريبــة العامة على الايراد (المرسوم بقــانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٢) والى فرض ضريبة على التركات تجبى بالاضــافة الى رسم الايلولة على التركات وتعديل سعررسم الايلولة هذا (المرسوم بقــانون رقم ١٥٩ لسنــة ١٩٥٢) والى زيادة الرســوم الجمركية ورسوم الانتاج على بعض السلع ، وفرض ضريبــة على التحويلات والمبالغ المرخص بهــا للمسافرين الى الخارج (المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٢) .

ويؤخذ على سياسة رفع أسعار الضرائب ، أنه كان الافضل قبل الالتجاء اليها لزيادة موارد الميزانية ، انجاز الحالات المتأخرة .

المبحث الثانى

التعديلات التى قصد بها مكافحة التهرب

(المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣)

التهرب ظاهرة لاتكاد تخلو منها ضريبــة من الضرائب ، وكلما ارتفع سعر الضريبــة كلما كثرت محاولات التهرب من دفعها كلهــا أو بعضها ، والضرائب المرتفعة تؤدى الى افســاد الاخلاق ، لانها تعود المــولين غش الخزانة العامة ، وتجعل من الصعب اقلاعهم عن تلك العادة حتى ولو خفضت أسعار الضرائب بعد ذلك ، كما أنها تؤدى الى النفاق المالى ، لان المشرع يفرض للضريبة سعرا عاليــا وهو يعلم أنه لن يدفع فعــلا ، كذلك يترتب عليها الاخلال بقاعدة تساوى الافراد أمام الضريبــة ، اذ يدفعها البعض ،

ويفلح البعض الآخر فى عدم دفعها .

وقد نص المشرع فى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على عـدة اجراءات وقائية وأخرى جزائية لمكافحة التهرب .

ثم أصدر المرسوم بقـانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ فى أول يناير ، لحصر الممولين الخاضعين للضريبة على الارباح الصناعية والتجارية والضريبة على أرباح المهن الغير التجارية ، والقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ فى ٢١ مايو لمكافحة التهرب .

(أ) المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ فى شأن حصر الممولين

حصر الممولين هو الاساس الذى يقوم عليه النظام الضريبى فى فرض وتحصيل الضرائب ، والغرض منه معرفة أسـماء ومحال ومهن الخاضعين للضرائب ، سواء أكانوا أفرادا أم جمعيات أم هيئات وكل نقص أو خطأ فى عملية الحصر يترتب عليه ضياع أموال على الخزانة العامة .

وقد كانت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تتضمن عدة أحكام تتعلق بحصر الممولين الخاضعين لاحكام القانون المذكور تتلخص فى الزام أصحاب العقـارات المبنية المخصصة كلها أو بعضهـا لصناعة أو تجارة أو مهنـة تجارية أو غير تجارية بأن يقـدموا اقرارات ببيانات عن مستأجريهم الخاضعين للضرائب التى نص عليها القانون (المواد ١و٢و٣من اللائحة التنفيذية) كما تضمنت الزام شركات المساهمة وشركات التوصية بأن تقدم الى مصلحـة الضرائب اخطارا بوجودها (المادة ٤ من اللائحة المذكورة) وذلك كله فى المواعيد المقررة .

كذلك تضمن القانون الزام الافراد أو الشركات أو الهيئـات الذين يستخدمون موظفين أو مستخدمين أو عمالا أو صناعا أو مساعدين بمرتب أو أجر أو أتعـاب أن يقدموا الى مصلحـة الضرائب كشفا يوضح كافة البيانات المتعلقة بالاشخاص الذين يستخدمهم رب العمل (المواد ٦٤ و ٦٥ و٦٦و٦٧ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) .

ويلاحظ أن النص المتعلق بحصر ممولى ضريبة الارباح التجارية والصناعية وممولى الضريبة على أرباح المهن الحرة ورد باللائحة التنفيذية ، وأنه اقتصر على الزام الملاك بالتبليغ عمن يشغل عقاراتهم دون الزام الممولين أنفسهم بتقديم اقرارات بوجودهم ، وأن الجزاء الذى رتب على مخالفة أحكام اللائحة (وهو عقوبة الغرامة التى لاتتجاوز مائة قرش) جزاء غير رادع ، كل هذا جعل أحكام الحصر المذكورة فى اللائحة التنفيذية لاتفى بالغرض منها . هذا من جهة ومن جهة أخرى فان ورود الالزام بتقديم هذه البيانات فى اللائحة التنفيذية وبغير سند من نصوص القانون نفسه ترتب عليه أن ما يمكن أن يحرر من المحاضر ضد المخالفين لاحكام اللائحة يكون معرضا للبطلان ، مما أدى الى اهمال المكلفين تقديم البيانات المذكورة ، واهمال مصلحة الضرائب تطبيق أحكام اللائحة .

ومنذ أن صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ قامت مصلحة الضرائب من نفسها بحصر الممولين على الطبيعة أربع مرات فى السنوات : ١٩٣٩ و١٩٤١و١٩٤٥و١٩٥٢ ، ولكن عمليات الحصر المذكورة لم تسفر عن نتيجة مرضية لعدم مطابقة الحصر فى كل مرة للواقع لصعوبة تتبع حركة انتقال الممولين من دائرة اختصاص المأمورية ، ولعدم معرفة من يزاولون فيها أعمالهم لاول مرة أو ينتقلون اليها من دائرة اختصاص مأمورية أخرى ، يضاف الى ذلك أن طول المدة بين كل حصر والذى يليه ترتب عليه افلات كثير من الممولين من الخضوع للضريبة ، وضياع أموال على الدولة .

لعلاج هذه الحال أصدر المشرع المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ بتاريخ أول يناير ، ناصا على الالتزامات الآتية :

(١) التزامات على عاتق الممول :

الزم القانون كل ممول خاضع للضريبة على الارباح الصناعية والتجارية أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية أن يقدم الى مصلحة الضرائب

اخطارا بذلك خلال شهرين من تاريخ العمل بهذا المرسوم بقانون (المادة ١/١ من المرسوم بقانون المذكور) ، كما الزم كل ممول يزاول تجارة أو صناعة أو مهنة تجارية أو غير تجارية بعد العمل بهذا القانون أن يقدم الاخطار المذكور لمصلحة الضرائب خلال شهرين من تاريخ مزاولته هذا النشاط (م١/٢ من المرسوم بقانون) .

ونص على أن يقدم الاخطار كذلك خلال شهرين من تاريخ التوقف عن العمل أو النزول عن المنشأة أو انشاء فرع أو مكتب أو توكيل لها أو نقل مقرها من مكان الى آخر (م ١/٣ من المرسوم بقانون)

واذا كان الممول شركة وقع واجب الاخطار على مديرها أو عضو مجلس ادارتها المنتدب أو الشخص المتولى تصريف شئونها (م ١/٤ من المرسوم بقانون) .

ويقدم الاخطار المذكور الى مأمور الضرائب الواقع فى دائرة اختصاصه مركز المنشأة أو محلها الرئيسى طبقا للنموذج رقم ٥ ضرائب (م ١/١ من قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣) .

ويجب أن ترافق الاخطار بالنسبة الى الشركات المساهمة ، نسخة من عددالوقائع المصرية الذى نشرفيه عن الشركة أوصورةمن عقدالشركة ونظامها الاساسى مع الاشارة الى عدد الوقائع المصرية الذى تم فيه النشر ورقمه، كمايجب ابلاغ مصلحة الضرائب كل تعديل يطرأ على تكوين الشركة أو نظامها الاساسى ، وذلك خلال شهرين من تاريخ صدور المرسوم بذلك (م ١/٢ من قرار وزير المالية والاقتصاد المذكور) .

وبالنسبة للشركات غير المساهمة أوجب القانون أن ترافق الاخطار صورة من عقد الشركة وملخص هذا العقد أو نسخة من الجريدة التى تم فيها النشر (م ١/٣ من القرار المذكور) .

وفى حالة التوقف عن العمل أوالنزول عن المنشأة أو انشاء فرع أومكتب

أو توكيل لهما أو نقل مقرها من مكان لآخر ، يقـدم الاخطار الى مأمور الضرائب الواقع في دائرة اختصاصه مركز ادارة المنشأة أومحلها الرئيسى طبقا للنموذج رقم ٦ « ضرائب » (المادة ٢/١ من القرار المذكور) •

وفى حالة النزول عن المنشأة يجب أن ترافق الاخطار صورة من عقـد النزول ، وفى حالة نقل مقرها صورة من عقد الايجار الجديد (المادة ٢/٢ من القرار سالف الذكر) •

الجزاء ـ نص المشرع على معاقبة كل مخالفة للاحكام السابقة (وهى المنصوص عليهـا فى المادة الاولى من القـانون) بالحبس مدة لاتزيد على شهرين وبغرامة لاتجاوز مائتى جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين •

وقد قرر المشرع عقوبة الحبس نظرا لخطورة الفعل المعاقب عليـه ، وعقوبة الحبس ليست جديدة على التشريع المالى المصرى ، فقد سبق أن أخذ بها الامر العسكرى رقم ٣٦١ لسنة ١٩٤٢ المعـدل بالامر العسكرى رقم ٣٦٢ اللذين استمر العمـل بهمـا بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٤٥ وذلك بالنسبة للممولين المتخلفين عن تقديم الاقرار بالارباح ، أو الادلاء فيه ببيانات غير صحيحة أو عدم الوفاء بالضريبة من واقع الاقرار•
وسنرى فيما يلى حالات أخرى يقرر المشرع فيها عقوبة الحبس (المواد: ٨٥ مكررا (١) و٨٥ مكررا (٢) و٨٥ مكررا (٣) التى أضيفت الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بالقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣) •

(٢) التزمات على عاتق ملاك العقارات :

ألزم المرسوم بقانون كل مالك لعقار مخصص كله أو بعضه لتجارة أو صناعة أو مهنة تجارية أو غير تجارية ، أو يكون به مركز أو فرع أومكتب لاية شركة أو منشأة تجارية أو صناعية ، مصرية أو أجنبية ، أن يقدم الى مأمور الضرائب الواقع فى دائرة اختصاصه العقار ، خلال شهرين من تاريخ العمل بالقانون ، وكذلك خلال الخمسة عشر يوما الاولى من شهر أكتوبر

من كل عام اخطارا (طبقا للنموذج رقم ٧ ضرائب) عن المستأجر والاماكن المستأجرة وما يزاوله المستأجر من أنواع التجارة أو الصناعة أو المهن (المادة ٢ من المرسوم بقانون والمادة ٣ من قرار وزير المالية رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ السابق الاشارة اليه) .

واذا كان من يزاول النشاط مستأجرا من الباطن فان عبء الاخطار يقع على المالك والمستأجر كليهما .

الجزاء — نص المرسوم بقانون على معاقبة كل مخالفة للاحكام السابقة بغرامة لاتزيد على مائة جنيه ولم ينص هنا على عقوبة الحبس .

(٣) التزامات على الجهات الحكومية والهيئات العامة والنقابات :

الزم المرسوم بقانون المختصين فى الوزارات والمصالح والهيئات العامة والنقابات التى يكون من اختصاصها منح تراخيص لمزاولة تجارة أو صناعة أو مهنة معينة ، أو يكون من اختصاصها منح ترخيص لامكان استعمال عقار فى مزاولة تجارة أو صناعة أو مهنة معينة أن يخطروا مصلحة الضرائب عند منح أى ترخيص بالبيانات الخاصة بالترخيص (المادة ٣/١ من المرسوم بقانون) ويعتبر فى حكم الترخيص المشار اليه كل امتياز أو التزام أو احتكار أو اذن لازم لمزاولة التجارة والصناعة أو المهنة (المادة ٣/٢ من المرسوم بقانون) .

ويكون الاخطار عن منح ترخيص من نقابة طبقا للنموذج رقم ٨ ضرائب ، والاخطار عن منح رخصة محل طبقا للنموذج رقم ٩ ضرائب ، والاخطار عن منح ترخيص لسيارة (أجره ، نقل خاص ، نقل بالاجرة) طبقا للنموذج رقم ١٠ ضرائب ، والاخطار عن منح امتياز أو التزام أو احتكار طبقا للنموذج رقم ١١ ضرائب ، والاخطار عن منح ترخيص لبناء عقار طبقا للنموذج رقم ١٢ ضرائب (م ٤ من القرار رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٣ المشار اليه) .

الجزاء ــ نص المرسوم بقانون على معاقبة كل مخالفة للاحكام السابقة بغرامة لاتزيد على مائة جنيه ولم ينص على عقوبة الحبس ولما كانت المواد رقم ١و٢و٣و٤ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أصبحت لامحل لها فقد الغاها وزير المالية والاقتصاد (قرار رقم ٦١ لسنة ١٩٥٣) .

(ب) القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣

اتضح خلال الاربع عشرة سنة التى طبق فيها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ أن الجزاءات الواردة به (المادة ٨٥) غير كافية لمنع تهرب الممولين أو تحايلهم فى اخفاء أرباحهم الحقيقية عن مصلحة الضرائب ، اذ كثرت حالات التهرب ، وزادت الصعوبات فى اكتشاف الارباح المخفاة ، وقد ظهر أن هذا الاخفاء يتم أحيانا بمساعدة أو تحريض بعض الاشخاص ، وقد ترتب على ضعف العقوبة على المتهربين ومعاونيهم أن ضاعت على الخزانة العامة أموال طائلة ، وانتشر بين جمهور الممولين والمتصلين بهم عدم الاكتراث بقوانين الضرائب ، ومراعاة حقوق الخزانة العامة ، يضاف الى ذلك ما يضيع من الجهود التى تبذل فىمكافحة التهرب ، وكان منالمستطاع الافادة منها فى أعمال أخرى . لذا كان من الضرورى معالجة هذا الحال ، لاسيما وقد مضت فترة طويلة منذ صدور القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ مكنت كل ممول من أن يلم بالتزاماته وحقوقه الضريبية ، بفرض عقوبات رادعة لمن يحاول أويساعد على اخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة ، وضمانا للوصول الى معرفة حقيقة المركز المالى للممول وتحديد أرباحه الخاضعة للضريبة ، رأى المشرع ضرورة النص على أن يتولى مسك حسابات القادرين من المموليناشخاص من ذوى المؤهلات الفنيةوالقانونية ومراجعتها وتقديم الاقرارات بمعرفتهم وعلى مسئوليتهم ، كما رأى أيضا فرض العقوبة المشددة نفسها على كل من يحرض أو يساعد الممول أو المنشأة على التهرب بأية وسيلة من وسائل المساعدة .

وقد انتهز المشرع فرصة تعديل القانون فعدل نص المـادتين ٥٠و٩٠ والغى الفقرة الاخيرة من المادة ٥٩ وعلى ذلك يتلخص ما أدخله القـانون رقم ٢٥٣ من التعديلات على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ فيما يأتى :

١ ـ اعتماد اقرارات الممولين والوثائق والمستندات المؤيدة لهـا من محاسب معتمد .

٢ ـ تخويل وزير المالية سلطة تعيين أعضاء احتياطيين للجان الطعن ، وتعيين دائرة اختصـاص كل منها (المـادة ٥٠ من القـانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) .

٣ ـ تعديل مواعيد رفع الحجز التحفظى (م ٩٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) .

٤ ـ تعديل الجزاءات .

٥ ـ الغاء الفقرة الاخيرة من المادة ٥٩ .

(١) اعتماد اقرارات الممولين والوثائق والمستندات المؤيدة لها من محاسب معتمد

فرق المشرع ، عندما رأى أن يكون اقرار الممول عن أرباحه ، والوثائق والمستندات المؤيدة له ، معتمدة من أحد المحاسبين المقيدين بالسجل العام للمحاسبين والمراجعين ، بين الشركات المساهمة وبين غيرها من الشركات والافراد ، فلم يتطلب اعتماد اقرارات الافراد والشركات غير المساهمة من أحد المحاسبين الا اذا زاد رأس مال الممول على الف جنيه وكان يستخدم عشرة عمال فأكثر ، أو جاوز صافى ربحه السنوى ستمائة جنيه حسب آخر ربط نهائى أو حسب اقراره الاخير أيهما أكبر ، كما سمح بالنسبة للافراد وللشركات غير المساهمة بأن يكون الاقرار والوثائق والمستندات المؤيدة له معتمدة من محاسب أو محاسب تحت التمرين أو مساعد محاسب ، ومد فى أجل تقديم الاقرارات بالنسبة لهم فجعله ثلاثة شهور من انتهاء سنتهم

المالية بدلا من شهرين كما كان ينص عليه القانون قبل التعديل .

بهذا أصبح نص المواد ٤٣/١ و٤٤و٤٨ بعد تعديلها بمقتضى القانون ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ كالآتى :

مادة ٤٣/١ : « على الشركات أن تقدم الى مصلحة الضرائب خلال ثلاثين يوما من تاريخ اقرار الجمعية العمومية للحساب السنوى أو خلال ثلاثين يوما من آخر تاريخ يقضى قانون الشركة بضرورة تصديق الجمعية العمومية عليه ، اقرارا مبينا فيه مقدار أرباحها ، ومعتمدا من أحد المحاسبين المقيدين بالسجل العام للمحاسبين والمراجعين طبقا لاحكام القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ بمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة » .

مادة ٤٤ : « يقدم الاقرار المشار اليه فى المادة السابقة مصحوبا بصورة من حساب التشغيل والمتاجرة والارباح والخسائر وصورة من آخر ميزانية معتمدة وكشف ببيان الاستهلاكات التى أجرتها المنشأة وبيان المبادىء الحسابية التى بنيت عليها جميع الارقام الواردة بالاقرار ، ويجب أن تكون جميع هذه الاوراق موقعة من المحاسب المشار اليه فى المادة السابقة بما يفيد أنها تمثل المركز الحقيقى للمنشأة .

وتؤدى الضريبة من واقع الاقرار خلال شهر من تاريخ انقضاء الاجل المحدد لتقديم الاقرارات » .

مادة ٤٨ : « على الممول أن يقدم الى مصلحة الضرائب قبل أول ابريل من كل سنة أو فى بحر ثلاثة شهور من تاريخ انتهاء سنته المالية اقرارا مبينا فيه مقدار أرباحه مع جميع الوثائق والمستندات المؤيدة له .

ويجب أن يكون الاقرار والوثائق والمستندات المؤيدة له معتمدة من محاسب أو محاسب تحت التمرين أو مساعد محاسب مقيد بأحد جداول السجل العام للمحاسبين والمراجعين طبقا لاحكام القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ وأن تكون جميعها مستندة الى السجلات والمستندات التى يلزم

المحول مسكها والتى تعين بقرار من وزير المالية والاقتصاد ، وذلك اذا زاد رأس ماله على ألف جنيه وكان يستخدم عشرة عمال فأكثر ، أو اذا جاوز صافى ربحه السنوى ستمائة جنيه حسب آخر ربط نهائى أو حسب اقراره الاخير أيهما أكبر .

وتؤدى الضريبة من واقع اقرار الممول خلال شهر من تاريخ انقضاء الاجل المحدد لتقديم الاقرارات ولمصلحة الضرائب عند الاقتضاء ولاسباب يكون تقديرها موكولا اليها وحدها أن تمنح مهلة أخرى لاتتجاوز مدتها شهرا » .

ومهلة الشهر هذهالتى أباح القانون لمصلحة الضرائب أن تمنحها أضافها القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٣٩ ولم تكن موجودة من قبل .

(٢) تخويل وزير المالية سلطة تعيين أعضاء احتياطيين للجان الطعن ، وتعيين دائرة اختصاص كل منها .

كانت المادة ٥٠ كما عدلت بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٢ تقصر الحق المخول لوزير المالية والاقتصاد فيما يتعلق بتعيين أعضاء لجان الطعن على الاعضاء الاصليين دون أن تنص صراحة على سلطة تعيين أعضاء احتياطيين ، وعلى تعيين مقار اللجان دون أن تخوله تعيين دائرة اختصاصها ، فصحح القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ هذا القصور ، وأزال اللبس المتعلق بصحة انعقاد اللجنة فاشترط لصحة انعقادها أن يحضره أعضاؤها الموظفون ، بهذا أصبح نص المادة ٥٠ بعد تعديلها هو :

« تشكل لجنة الطعن من ثلاثة من موظفى مصلحة الضرائب يعينون بقرار من وزير المالية والاقتصاد ويكون من بينهم الرئيس ، ويجوز بناء على طلب الممول أن يضم اليهم عضوان يختارهما الممول من بين التجار ورجال الصناعة أو الممولين .

ويشترط فى العضو المختار أن يكون ممن يؤدون ضرائب مباشرة لايقل مجموعها عن عشرة جنيهات فى السنة .

ولوزير المالية والاقتصاد تعيين أعضاء احتياطيين من موظفى مصلحة الضرائب فى البلاد التى بها لجنة واحدة .

ويعتبر الاعضاء الاصليون أعضاء احتياطيين بالنسبة الى اللجان الاخرى فى البلاد التى بها أكثر من لجنة .

ويكون ندبهم بدلا من الاعضاء الاصليين المتخلفين من اختصاص رئيس اللجنة الاصلية أو أقدم أعضائها عند غيابه وتكون الرياسة فى هذه الحالة لاقدم الاعضاء الثلاثة .

ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحا الا اذا حضره أعضاؤها الموظفون ، ويتولى الاعمال الكتابية فى اللجنة موظف تنتدبه مصلحة الضرائب .

ويعين بقرار من وزير المالية والاقتصاد أو ممن ينيبه مقار اللجان واختصاصها المكانى » .

وقد أريد بالفقرة الاخيرة سرعة تعديل الاختصاص المكانى لبعض اللجان ، فقد يتضح مثلا أن لجنة ما ، بها حالات كثيرة على العكس من غيرها مما يتطلب وقف الاحالة على اللجنة الاولى واختصاص الثانية بها تحقيقا لتوازن العمل بينهما وسرعته ، ولما كان انتقال لجنة من مكان الى مكان آخر يقتضى اصدار قرار وزارى مع مايستلزمه من اجراءات ووقت ، فقد أجاز القانون لوزير المالية والاقتصاد أن ينيب غيره فى تحديد مقار اللجان وتعيين اختصاصها المكانى .

(٣) تعديل مواعيد رفع الحجز التحفظى

الحجز التحفظى حق جديد خوله القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ لمصلحة الضرائب تمكينا لها من المحافظة علي حقوق الخزانة ويشمل الاموال التي

يرى المدير العام لمصلحة الضرائب استيفاء الضرائب منها سواء أكانت عقارات أم منقولات ، وسواء أكانت تحت يد الممول نفسه أو تحت يد غيره ، وكانت الفقرة الثانية من المادة ٩٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ كما أضافها القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ تقضى بأن يرفع الحجر التحفظى اما بناء على حكم من المحكمة أو بقرار من المدير العام أو يكون قد مضى «شهران» من تاريخ توقيع الحجز و «لم تربط» الضريبة ، وقد أظهر التطبيق العملى لهذه الفقرة عدم وفائها بالغرض الذى سنت من أجله ، كما ترتب على تطبيقها عدة مشاكل وصعوبات ترجع الى النص على انهاء الحجز اذا مضى شهران من تاريخ توقيعه ، ولم تربط الضريبة ، لان مدة الشهرين المحددة لاتمام الربط لاتكاد تكفى لاستيفاء المدة التى نص عليها القانون للاخطار بعناصر ربط الضريبة وهى شهر ، ثم الاخطار بربط الضريبة وهى شهر آخر فلايبقى من مدة الشهرين المحددين لسقوط الحجز أى وقت لفحص حسابات ومستندات المنشأة المحجوز عليها أو لبحث اعتراضاتها على تحديد المصلحة لارباحها أو لاتمام اجراءات الربط وتوقيع الحجز ، يضاف الى ذلك صدور عدة أحكام بعدم جواز تجديد الحجز التحفظى ، ولهذا رفع القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥١ مدة الشهرين الى أربعة أشهر حتى تتاح الفرصة لمصلحة الضرائب لفحص حسابات الممول بدقة واخطاره بعناصر ربط الضريبة وفحص اعتراضاته ثم اخطاره بما يستقر عليه الرأى فى ربط الضريبة ، ومنعا للبس استبدل بجملة «ولم تربط الضريبة» الواردة فى آخر النص جملة « دون اخطار الممول بمقدار الضريبة طبقا لتقدير المأمورية المختصة » بهذا أصبح نص الفقرة الثانية من المادة ٩٠ (فقرة ثانية) هو :

«اذا تبين لمصلحة الضرائب أن حقوق الخزانة العامة معرضة للضياع فلمديرها العام استثناء من أحكام قانون المرافعات أن يصدر أمرا بحجز الاموال التى يرى استيفاء الضرائب منها تحت أية يد كانت ، وتعتبر هذه الاموال محجوزة بمقتضى هذا الامر حجزا تحفظيا ، ولايجوز التصرف فيها الا اذا رفع الحجز بحكم من المحكمة أو بقرار من المدير العام أو كانت

قد مضت أربعة أشهر من تاريخ توقيع الحجز دون اخطار الممول بمقدار الضريبة طبقا لتقدير المأمورية المختصة »

(٤) تعديل الجزاءات

فرض القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ (المادة ٨٥) والامران العسكريان رقم ٣٦١ سنة ١٩٤٢ و٣٦٢ سنة ١٩٤٣ والمرسوم بقانون رقم ٧ لسنة١٩٥٣ عقوبات لضمان تنفيذ أحكامها تصل كما رأينا الى الحبس فى بعض الاحوال وقد شدد القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ الجزاءات الواردة بالمادة ٨٥ كما أضاف موادا جديدة نص فيها على الحبس مع زيادة قيمة الغرامة على الوجه الآتى :

أولا ــ بالنسبة الى عدم تقديم المستندات والاقرارات المطلوبة وسداد الضرائب من واقعها

عدل الحد الاقصى للغرامة التى كانت تنص عليها الفقرة الاولى من المادة ٨٥ الى خمسين جنيها بدلا من عشرين جنيها ، وبالفقرة الثانية الى مائة جنيه بدلا من خمسين ، وأراد المشرع بذلك أن يقل أو ينعدم عدد من يتخلف من الممولين عن تقديم الاقرارات أو اداء الضرائب المستحقة عليه من واقع الاقرارات أو من يتأخر عن توريد المبالغ المحصلة بواسطته الى الخزانة العامة فى المواعيد التى نص عليها القانون ، أو تقديمها بدون اعتماد المحاسب بما يفيد مراجعتها وصحتها ٠

وحذفت الفقرة الثالثة من المادة ٨٥ وجعلت مادة مستقلة برقم ٨٥مكررا (١) ٠ واستبقى النص على مضاعفة الغرامة فى حالة العود خلال ثلاث سنوات ٠

ونص فى الفقرة الاخيرة من المادة ٨٥ على أن رفع الدعوى العمومية بالنسبة للجرائم التى تقع بالمخالفة لنصها يكون بناء على طلب مصلحة الضرائب ولها النزول عنها ، اذا رأت محلا لذلك ، وفى حالة النزول يجوز

لمدير عام مصلحـــة الضرائب أو من ينيبه الصلح فى التعويضات ، وحـــدد القانون أساس الصلح بدفع مبلغ يعادل مالم يؤد من الضريبة .

ثانيا ـ بالنسبة الى اخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة

أضاف القــانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ ثلاث مواد جـديدة بأرقام ٨٥ مكررا (١) ، و٨٥ مكررا (٢) ، و٨٥ مكـــررا (٣) تنص على معاقبـــة المتهربين من أداء الضريبة أو من يتفقون معهم أو يحرضونهم أويساعدونهم على التخلص من أدائها باخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة ، بالحبس والغرامة وقصد المشرع من ذلك أن تكون العقوبة رادعة

وقد نصت المادة ٨٥ مكررا (١) على أنه :

« يعاقب بالحبس وبغرامة لاتقل عن ثلاثين جنيها ولاتزيد على الف جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين كما يقضى بتعويض يعادل ثلاثة أمثال مالم يؤد من الضريبة ، كل من استعـــمل طرقا احتيالية للتخلص من اداء الضريبـــة المنصوص عليها فى هذا القانون كلها أو بعضها وذلك باخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة .

ويعاقب بالعقوبة ذاتها ويقضى بالتعويض المشار اليه كل من أدلى ببيانات غير صحيحة فى الاقرارات والاوراق التى تقدم تنفيذا لهذا القانون بقصد التخلص من أداء الضريبة كلها أو بعضها .

وتضاعف عقوبة الحبس والغرامة فى حالة العود خلال ثلاث سنوات »

وقد حلت هذه المادة محل الفقرة الثالثة من المادة ٨٥ القديمة، وبمقارنة نص المادتين يتضح أن المادة ٨٥ مكررا (١) الجديدة على عكس المادة ٨٥ القديمة ، قد نصت على عقوبة االحبس ، وانها رفعت الحد الاقصى للغرامة الى الالف جنيـــه (بدلا من ٥٠ جنيها) وأنها جعلت حـــدا أدنى للغرامة (ثلاثين جنيها) ولم تنص المادة القـــديمة على حـــد أدنى ، وأنها حـــددت

التعويض الذى يقضىبه بثلاثة أمثال مالم يؤد من الضريبة ، بدلا من وضع حد أدنى (٢٥٪) وحد أعلى (ثلاثة أمثال مالم يؤد من الضريبة) كما فعلت المادة القديمة ، وكذلك نصت المادة الجديدة على مضاعفة عقوبة الحبس والغرامة فى حالة العود خلال ثلاث سنوات ، ولم ينص على ذلك بالنسبة للفقرة الثالثة من المادة ٨٥ القديمة •

أما المادة ٨٥ مكررا (٢) فقد نص فيها على عقاب من يحرض أو يساعد أو يتفق مع الممول على التهرب من الضريبة ، اذ جاء بها :

« يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على سنتين وبغرامة لاتقل عن ثلاثين جنيها ولا تزيد على الف جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين ، كل من حرض أو اتفق أو ساعد أى ممول أو منشأة على التخلص من أداء الضريبة المنصوص عليها فى هذا القانون كلها أو بعضها ، وذلك باستعمال طرق احتيالية باخفاء مبالغ تسرى عليها الضريبة أو باعطاء أو باعتماد بيانات غير صحيحة سواء فى اقرار أو حسابات أو دفاتر أو ميزانيات أو تقارير أو أى مستند آخر نصت قوانين الضرائب على تقديمه فوقعت الجريمة بناء على هذا التحريض أو الاتفاق أو هذه المساعدة ، ويعتبر متضامنا مع الممول أو المنشأة فى أداء ما يترتب على فعله من فروق الضرائب •

وتضاعف عقوبة الحبس والغرامة فى حالة العود خلال ثلاث سنوات» •

وقد ساير المشرع معظم التشريعات الحديثة كتشريع الولايات المتحدة وتشريع انجلترا وفرنسا ، بالنص على عقوبة الحبس بجانب الغرامة والتعويض فى حالات التهرب من الضريبة سواء بالنسبة للممول أو من يتفق معه أو يحرضه أو يساعده على ذلك •

ونصت المادة ٨٥ مكررا (٣) على أن رفع الدعوى العمومية بالنسبة الى الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ٨٥ مكررا (١) و٨٥ مكررا (٢) يكون باذن من وزير المالية والاقتصاد ، وذلك ضمانا لمن يتهمون بارتكاب

تلك الجرائم ، بفحص الاتهامات الموجهة اليهم بكل دقة ، فيأذن وزير المالية والاقتصاد برفع الدعوى العمومية عليهم أو لايأذن بذلك طبقا لما يقدره من ظروف وملابسات كل حالة من الحالات ، وقد رأى وزير المالية والاقتصاد زيادة فى طمأنينة الممولين وتوفير الضمانات لهم تشكيل لجنة فنية لمعاونته فى مراجعة الادلة التى تستند اليها مصلحة الضرائب فى اقامة الدعاوى العمومية ضد المتهربين من أداء الضريبة حتى لايأذن برفع الدعوى العمومية الا بعد التأكد تماما من كفاية الادلة على سوء النية وانحراف القصد .

وفى حالة عدم الاذن برفع الدعوى يجوز لوزير المالية والاقتصاد أو لمن يندبه الصلح فى التعويضات على أساس دفع مبلغ يعادل مثلى ما لم يؤد من الضريبة (م ٨٥ مكررا (٣)) .

ويلاحظ أن العقوبات التى استحدثها القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ لاتطبق الا على الجرائم التى تقع بعد العمل به ، وأن عبء اثبات سوء النية لدى الممولين يقع على مصلحة الضرائب .

(٥) الغاء الفقرة الاخيرة من المادة ٥٩

لما عدل القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٤٨ المادة ٥٩ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ الخاصة بالتنازل عن كل أو بعض المنشأة ، نص فى الفقرة الاخيرة منها على أن مخالفة أحكامها يعاقب عليها بالعقوبات المبينة فى المادة ٨٥ فقرة أولى ،وكان التناسق بين مواد القانون يقتضى أن يكون النص على العقوبة عن طريق ادراج المادة ٥٩ ضمن المواد الواردة بالفقرة الاولى من المادة ٨٥ ، وهذا ما استدركه المشرع فى سنة ١٩٥٣ اذ انتهز فرصة تعديل المادة ٨٥ فألغى الفقرة الاخيرة من المادة ٥٩ اكتفاء بالنص عليها فى المادة ٨٥ .

(ح) القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ الخاص بالدفاتر التجارية

يساعد امساك الدفاتر التجارية بطريقة منتظمة ودقيقة فى بيان المركز المالى للتاجر ، مما يقلل من فرص التهرب من الضرائب من جهة ، ويتيح من جهة أخرى لمصلحة الضرائب تحديد المستحق على الممول دون اجحاف به بالالتجاء الى التقدير الجزافى الذى كثيرا مايكون مثارا للشكوى والطعن فيه أمام القضاء . ولذا يعد اصدار القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ فى شأن الدفاتر التجارية خطوة أخرى فى سبيل مكافحة التهرب من الضرائب ، وان كان لم يعدل أحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تعديلا مباشرا .

ألزم قانون الدفاتر التجارية كل تاجر بأن يمسك الدفاتر التجارية التى تستلزمها طبيعة تجارته وأهميتها بحيث لايقل عددها عن اثنين هما : دفتر اليومية الاصلى ، ودفتر الجرد ، وأن يكون امساك الدفاتر بطريقة تكفل بيان مركز التاجر المالى بالدقة ، وبيان ماله وما عليه من الديون المتعلقة بتجارته (المادة الاولى من القانون) .

وأعفى المشرع من هذا الالتزام التجار الذين لايزيد رأس مالهم عن ثلاثمائة جنيه ، تخفيفا للعبء الملقى عليهم ، ويلاحظ مع ذلك أنه قد يكون من صالح بعضهم (وهم الذين لايتجاوز رأس مالهم الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى) أن يمسكوا الدفاتر المذكورة حتى يستفيدوا من المادة ٤١ مكررة المضافة الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والتى تنص على أنه « اذا لم يتجاوز رأس المال الحقيقى المستثمر مائتى جنيه مصرى ، ولم يكن بالمنشأة غير صاحبها وعامل واحد ، وكانت الحسابات منتظمة ، ولم يكن للممول أوجه نشاط أخرى ، فتخفض الضريبة المستحقة الى النصف بشرط ألا يتجاوز صافى الربح مبلغ ثلاثمائة جنيه مصرى » .

ويلاحظ من جهة أخرى عدم التناسق الموجود بين نص الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ وبين الفقرة الثانية من المادة ٤٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بعد تعديلها بمقتضى المادة الاولى

من القانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ ، اذ تنص هـذه الاخيرة كما سبق أن رأينا على أن يكون الاقرار والوثائق والمستندات المؤيدة له مستندة الى السجلات التى يلزم الممول بامساكها اذا زاد رأس ماله على الف جنيه وكان يستخدم عشرة عمال فأكثر ، أو اذا جاوز صافى ربحه السنوى ستمائةجنيه حسب آخر ربط نهائى أو حسب اقراره الاخير أيهما أكبر ، فالممول الذى لايزيد رأس ماله على الف جنيه أو لم يجاوز صافى ربحه السنوى ستمائة جنيه أعفى ، فيما أعفى منه من امساك سجلات يستند اليها اقراره وميزانيته طبقا للمادة ٤٨ معدلة بينما لم يعف القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ من التزام امساك الدفاتر التجارية الا التجار الذين لايزيد رأس مالهم على ثلاثمائة جنيـه .

وبينت المادة الثانيـة ما يقيد فى دفتر اليوميـة الاصلى ، وهى جميع العمليات المالية التى يقوم بها التاجر ، والمبالغ المنصرفة على منزله وشئونه الشخصية على أن يتم هذا القيد يوما بيوم وبالتفصيل وأباحت للتاجر أن يستعمل دفاتر يومية مساعدة لاثبات تفاصيل الانواع المختلفة من العمليات المالية اذا استلزمت طبيعة تجارته أو أهميتها ذلك ، مع الاكتفاء بتقييـد اجمالى لهذه العمليات فى دفتر اليومية الاصلى فى فترات منتظمة من واقع هذه الدفاتر ، فاذا لم ترحل مجاميع هذه الدفاتر الى دفتر اليومية الاصلى ، وجب اخضاع هذه الدفاتر للاحكام الواردة فى المادتين الخامسة والسادسة من القانون نفسه .

وبين فى المادة الثالثة ما يقيد فى دفتر الجرد ، وهو تفاصيل البضـاعه الموجودة لدى التاجر فى آخر سنته المالية ، أو بيان اجمالى عنها اذا كانت تفاصيلها واردة بدفاتر وقوائم مستقلة ، وفى هذه الحالة تعتبر تلك الدفاتر أو القـوائم جزءا متمما للدفتر المذكور . كذلك يجب أن تقيـد بالدفتر صورة من الميزانية العامة للتاجر فى كل سنة اذا لم تقيد فى أى دفتر آخر .

وأوجبت المادة الرابعة على التـاجر أن يحتفظ بصور طبق الاصل من

جميع المراسلات والبرقيات التى يرسلها لاعمال تجارته وكذلك جميع مايرد اليــه من مراسلات وبرقيات وفواتير وغيرها من المستنــدات التى تتصل بأعمال تجارته . وترك المشرع للتاجر الحرية فى تنفيذ ذلك بالطريقة التى يراها ، بحيث يكون الحفظ بطريقــة منتظمة تسهل معهــا مراجعة القيود الحسابية ، وتكفل عند اللزوم التحقق من الارباح والخسائر (المادة ٢/٤) .

ولاهمية هــذه الدفاتر سواء فى ربط الضرائب أو بيان مركز التــاجر المالى أو فى مواد الاثبات أمام القضاء ، أوجب القــانون اخضاعها لبعض الاحكام لضمان انتظامها ، فنص فى المادة الخامسة منه على وجوب خلوها من أى فراغ أو كتابة فى الحواشى أو كشط أو تحشير فيما دون بها وأوجب قبل بدء الكتابة فى دفترى اليومية والجرد أن ترقم (تنمر) كل صفحة من صفحاتها وأن يوقع على كل ورقة فيهما الموثق الواقع فى دائرة اختصاصه المحل التجارى (المادة ٢/٥) .

ونصت الفقرة الثالثة من المــادة الخامسة على وجوب تقــديم هذين الدفترين الى الموثق خلال شهرين من آخر كل سنة ماليــة للتأشير عليهما بما يفيــد انتهائها ، وذلك بحضور التــاجر ، ودون حجز الدفترين لدى الموثق . وكان الافضل جعل المــدة المذكورة ثلاثة شهور حتى تتمشى مع مدة الثلاثة شهور التى نصت عليها المــادة ٤٨ من القانون رقم ١٤ لسنــة ١٩٣٩ ، بعد تعديلها بالقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ اذ جاء بها « على الممول أن يقدم الى مصلحة الضرائب قبل أول ابريل من كل سنة أو فى بحر ثلاثة شهور من تاريخ انتهاء سنته المالية اقرارا مبينا فيه مقدار أرباحه مع جميع الوثائق والمستندات المؤيدة له » اذ ترتب على النص الوارد بقانون الدفاتر التجارية أن أصبحت تلك المدة عملا شهرين ، لان الممول مضطر الى اقفال دفاتره واعداد ميزانيته وحساباته الختامية ، واثبات ميزانيته فى دفتر الجرد قبل تقديمه الى الموثق فى بحر شهرين من انتهاء سنته المــالية ، والا وقع تحت طائلة العقوبة التى نص عليها فى قانون الدفاتر التجارية .

وذكرت الفقرتان الرابعة والخامسة من المادة الخامسة حالتين من حالات التأشير باقفال الدفترين المذكورين ، وهما حالة انتهاء صفحاتهما ، وحالة وقف نشاط المحل التجارى .

وأعفت الفقرة الاخيرة من المادة المذكورة التوقيع والتأشير فى جميع الحالات السابقة من أية رسوم .

ونصت المادة السادسة على أن يعد فى كل مكتب توثيق وفروعه سجل يدون فيه الموثق ماقام به بالنسبة الى كل دفتر من دفاتر التاجر من الاجراءات المنصوص عليها فى المادة الخامسة ، ويثبت فيه كذلك اقرارا من صاحب الشأن بأن هذه الدفاتر هى أول دفاتر له أو أن دفاتره السابقة قد أقفلت .

وأوجبت المادة السابعة على التاجر وورثته الاحتفاظ بالدفاتر المنصوص عليها فى القانون المذكور من وقت اقفالها ، وكذلك المراسلات والمستندات المشار اليها فى هذا القانون مدة عشر سنوات .

الجزاءات : فرضت المادة الثامنة عقوبة الغرامة التى لاتقل عن عشرين جنيها ولا تزيد على مائتى جنيه فى حالة مخالفة أحكام هذا القانون أو القرارات الصادرة تنفيذا له .

ونصت المادة ١٠ على الغاء المواد ١١و١٢و١٣و١٤ من قانون التجارة وكل حكم مخالف للقانون (القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣) .

وقررت المادة ١١ أن يعمل بالقانون بعد ستة أشهر من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ، ولما كان القانون قد نشر فى العدد ٦٤ مكرر من الوقائع المصرية بتاريخ ٦ أغسطس سنة ١٩٥٣ فان تاريخ العمل به يبدأ من ٦ فبراير سنة ١٩٥٤ .

وسيترتب على تطبيق هذا القانون التقليل من حالات التقدير الجزافى فى حساب الضريبة على الارباح التجارية والصناعية ، الا أنه هو والقانون رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٥٣ السابق ذكره سيضعان على عاتق متوسطى التجار أعباء جديدة قد تثقل كاهلهم مما يؤثر على الاقتصاد القومى .

المبحث الثالث
علاج الحالات المتـأخرة

(المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ ، والمرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ والقانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣)

تواجه مصلحة الضرائب بين وقت وآخر مشكلة الحالات المتأخرة التى لم تربط عليها ضريبة الارباح التجارية والصناعيـة ، وهى مشكلة يترتب عليها نتائج أهمها :

(أولا) تعريض حق الخزانة العامة للسقوط بالتقادم ، وكانت الحكومة تلجأ لحل هذه المشكلة الى مد أجل التقادم بقوانين مرة بعد أخرى (القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٤ ، والقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٤٧ والقانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥٠)

(ثانيا) بقاء مركز الممول قبل مصلحة الضرائب غير محـدد تحديدا نهائيا فترة طويلة ، نظرا لتأخرها فى الفحص والربط ، الامر الذى يعوقه عن التعامل مع البيوت المالية والمؤسسات التجارية التى قد ترتاب فى حالته المالية ، لاسيما وأن لديون الضرائب امتيازا على سائر الديون ، فاذا ربطت الضريبة فانهـا تربط عن عدة سنوات دفعـة واحدة ، فيطالب الممول بما يتراكم عليه من الضرائب ، مما يرهقه ويعجزه عن الوفاء بما عليه ، ويعرضه بالتالى الى اتخاذ وسائل التنفيذ الجبرى وما يترتب عليـه من آثار تضر بالاقتصاد القومى .

(ثالثا) أن التأخير فى ربط ضريبة الارباح التجارية والصناعية يحول دون تصفية التركات التى تشمل عنصرا تجاريا أو صناعيا ، والافراج عن أعيانها حتى يتمكن أصحابها من التصرف فى تلك الاعيان .

(رابعا) أن التأخير فى فحص عنصر الارباح التجارية والصناعية يؤخر تحديد وعاء الضريبة العامة على الايراد ، اذا اشتمل هذا الوعاء على عنصر

الارباح التجارية والصناعية ، مما يضر بالحصيلة .

من ذلك نشأت ضرورة ايجاد حل لمشكلة متأخرات الفحص والربط فى ضريبة الارباح التجارية والصناعية التى تتراكم سنة بعد أخرى ، بما يحفظ حق الخزانة والممولين على السواء مما أدى الى اصدار المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ باتخاذ تقديرات سنة ١٩٤٧ أساسا لربط الضريبة فى كل من السنوات من ١٩٤٨ حتى ١٩٥١ ، والمرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ بتحديد بدء سريان التقادم ، وأسباب قطع التقادم ، والقانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣ بشأن الاجراءات التى تتبع فى طعون الضرائب التى ترفع أمام المحاكم الابتدائية .

(ا) المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ باتخاذ الارباح المقدرة عن سنة ١٩٤٧ بالنسبة الى الممولين الخاضعين لربط الضريبة بطريق التقدير أساسا لربط الضريبة عليهم عن كل من السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ .

الممولون الخاضعون لضريبة الارباح التجارية والصناعية فريقان : فريق لديه حسابات نظامية مؤيدة بمستندات تعتمدها مصلحة الضرائب وهؤلاء تربط الضريبة عليهم من واقع الارباح الحقيقية الثابتة بمقتضى حساباتهم ، وفريق ليست لديهم حسابات أو لديهم حسابات غير مؤيدة بمستندات ، وهؤلاء تربط الضريبة عليهم بطريق التقدير ، وهم الذين ينطبق عليهم المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه .

وقد نص القانون فى المادة الاولى منه على أنه « استثناء من أحكام الفصل الخامس من الكتاب الثانى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ المشار اليه تتخذ الارباح المقدرة عن سنة ١٩٤٧ بالنسبة الى الممولين الخاضعين لربط الضريبة بطريق التقدير أساسا لربط الضريبة عليهم عن كل من السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ » .

فاذا لم يكن للممول نشاط ما خلال سنة ١٩٤٧ أو كان قد بدأ نشاطه

خلال تلك السنة أتخذ أساسا لربط الضريبة الارباح المقدرة عن أول سنة لاحقة بدأ فيها الممول نشاطه أو استأنفه

ولايؤثر فى هذا الحكم تقادم الضريبة المستحقة عن السنة المتخذة أساسا للتقــدير •

ونص فى المادة الثانية على أنه « لايسرى هذا المرسوم بقــانون على الحالات التى ربطت فيها الضريبــة ربطا نهائيا عن أية سنة من السنين من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ » •

وقد اعتمد المشرع فى اتخاذ تقديرات سنة ١٩٤٧ أساسا لربط الضريبة فى كل من السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ على أن الاســعار فى تلك الفترة قريب بعضهــا من بعض ، وأنه مع افتراض وحدة النشــاط فى السنوات المقيسة وسنة القياس وهى الحالة الغالبة بين الممولين ، فان أرباح ســنة ١٩٤٧ تصلح أساسا لتقدير أرباح السنوات التالية لها ، وعلى أن هــذا الاجراء لايضر الممولين أو الخزانة على السواء لما يؤدى اليه من الاستقرار، ومن تصفية الماضى دفعة واحدة والتفرغ لمواجهة المستقبل مما يمكن مصلحة الضرائب من محاسبة الممولين سنة فسنة ، محاسبة دقيقة تستند الى الارباح الفعلية ، وأن الاجراء المذكور يؤدى فوق ذلك الى انهاء النزاع فى معظم القضايا المطروحة أمام القضاء عن السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ ، وبذلك يتحدد مركز الممولين تحديدا نهائيا مما يعتبر عنصرا أساسيا لدعم الائتمان، لان كثيرا من الممولين يعجزون عن الاقتراض نتيجة لعدم معرفة ما عليهم من ضرائب لها حق امتياز يسبق فى المرتبة الديون الاخرى • هذه الاسباب كلها محل نظر ، والواقع أن المشرع أراد أن يضع عن عاتق مصلحة الضرائب عبئا ثقيلا تسببت هى فيه اما للتراخى فى العمل ، أو عدم كفــاية الايدى العاملة • ولم يكن هناك ما يبرر تحميــل الممولين وحــدهم نتيجــة تلك الاخطاء •

والقاعدة التى جاء بها المرسوم بقانون تقضى بربط الضريبة على الايراد

الحكمى ، بدلا من الايراد الفعلى ، وذلك استثناء من القاعدة المقررة فى الفصل الخامس من الكتاب الثانى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ .

وقد سبق للمشرع المصرى أن أخذ بقاعدة ربط الضريبة على الايراد الحكمى ، اذ كانت المادة ٥٥ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تنص على أن يعمل بالتقدير لمدة سنتين ، ولكن المشرع الغى المادة ٥٥ بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٤٤ ، وأبطل كل تقدير رتب عليها لاكثر من سنة واحدة ، واضطرت مصلحة الضرائب أن تعيد التقدير بالنسبة للسنوات التى طبق عليها هذا النص .

ويقتصر سريان قاعدة ربط الضريبة على الايراد الحكمى على الممولين الخاضعين لربط الضريبة بطريق التقدير ، وبالنسبة للسنوات التى لم يتم فيها ربط نهائى سواء أكان هذا الربط بناء على اتفاق المصلحة والممول على رقم الارباح أو بناء على تقدير للمأمورية أصبح نهائيا لعدم الطعن فيه فى الميعاد القانونى ، أو بناء على قرار للجنة التقدير أو لجنة الطعن أصبح نهائيا لعدم الطعن فيه أو بناء على حكم من المحكمة أصبح نهائيا . أما الحالات التى تم فيها الربط بناء على قرار أو حكم لم يصبح نهائيا فانها تسوى وفقا للقاعدة .

واعتبر القانون سنة ١٩٤٧ سنة الاساس فتتخذ الارباح المقدرة عن تلك السنة لربط الضريبة عن السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ ، واذا لم يكن للممول نشاط فى سنة ١٩٤٧ أو كان قد وقف فيها عن العمل كانت سنة الاساس هى أول سنة تالية لسنة ١٩٤٧ بدأ فيها نشاطه ، أو استأنفه فيها . وتتخذ الارباح الفعلية التى تقدرها مصلحة الضرائب فى سنة الاساس المذكورة أساسا لربط الضريبة فى السنوات اللاحقة لها حتى سنة ١٩٥١ .

وقد نص القانون على أن تقادم الضريبة المستحقة عن السنة المتخذة أساسا للتقدير لايؤثر فى ذلك ، لان المقصود هو مجرد اتخاذ أرباح تلك السنة أساسا حسابيا لتقدير أرباح السنوات اللاحقة .

وقد أصدرت مصلحة الضرائب تعليمات تفسيرية للمرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه ، جاء فيها أن أحكام المرسوم المذكور تسرى على كل ممول تم الربط عليه بطريق التقدير عن سنة ١٩٤٧ أو السنة المالية المنتهية خلالها ١٩٤٦ — ١٩٤٧ حتى ولو كانت لديه دفاتر عن السنوات التالية وأظهرت أرباحا تزيد أو تقل عن سنة الاساس ، وهذا القول محل نظر لانه طبقا لقاعدة سنوية الضريبة (المادة ٣٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩) وما تستتبعه من قاعدة استقلال السنوات الضريبية لا تنطبق قاعدة ربط الضريبة على الايراد الحكمى الا على كل سنة من السنوات ١٩٤٨ الى ١٩٥١ يكون الممول خاضعا فيها أصلا لربط الضريبة بطريق التقدير .

ونصت التعليمات التفسيرية المذكورة على أن الحالات التى صدرت فيها قرارات من لجان الطعن فى تاريخ سابق لصدور المرسوم بقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٢ المذكور ، وتنتهى مدة الطعن فيها فى تاريخ لاحق لبدء العمل به لاتسرى عليها أحكام المرسوم بقانون المذكور الا اذا طعن فيها صاحب المصلحة أمام المحكمة الابتدائية وفق نص المادة ٥٤ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، واذا لم يطعن فى هذه القرارات فتصبح نهائية .

أما الحالات التى صدرت فيها قرارات من لجان الطعن فى تاريخ لاحق لصدور المرسوم بقانون المذكور ومخالفة لاحكامه فيتعين الطعن فيها أمام المحكمة الابتدائية .

وفى حالة تعدد نشاط الممول تطبق الفقرة الاولى من المادة الاولى من المرسوم بقانون المشار اليه .

أما فى حالة تنوع ذلك النشاط فيطبق نص الفقرة الاولى من المادة الاولى بالنسبة للنشاط الاصلى ويعمل تقدير آخر عن النشاط الجديد ، تتخذ الارباح المقدرة له فى أول سنة أساسا للسنوات التالية فيما يختص بهذا النشاط المستجد .

واذا تغير الشكل القانونى لمنشأة ما ابتداء من سنة ١٩٤٨ بأن أصبحت

شركة بدلا من منشأة فردية أوالعــكس ، اعتبرت المنشأة الاصلية متوقفة توقفا كليامن تاريخ حدوث التغييروالسنة التى تتخذ أساسا للتقدير الحكمى هى أول سنة مالية بدأت فيها المنشــأة مزاولة نشاطها بشكلهــا القانونى الجديد .

وفى حالة توقف المنشأة خلال سنة من السنوات التالية لسنة ١٩٤٧ ، وكانت خاضعة لاحكام هذا المرسوم بقانون ، وقامت بتنفيذ ماتوجبه عليها المادة ٥٨ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ تحــدد أرباح الفترة من تاريخ التوقف قياسا على أرباح المنشأة فى سنة ١٩٤٧ بقدر فترة العمل فى سنــة التوقف ، أما فى حالة عدم قيام الممــول بالتبليغ فى الموعد المقرر قانونا عن التوقف فتحدد أرباحه عن هذه السنة كاملة على أساس سنة ١٩٤٧ .

واذا تنازل ممول عن منشأته لآخر ولم يكن للمتنازل اليه نشاط ما فى سنة ١٩٤٧ فيطبق عليه الفقرة الثانية من المادة الاولى من المرسوم بقانون.

وجاء أيضا فى التعليمات التفسيرية المشار اليها أنه تطبيقا لنص المــادة ٤٥ معدلة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ والمرسوم بقانون رقم ٢٤٠لسنة ١٩٥٢ يوجه النموذج رقم ١٩ ضرائب بربط الضريبة على أرباح السنوات من ١٩٤٨ حتى سنة ١٩٥١ قياسا على أرباح سنة ١٩٤٧ مع التنويه بأن ذلك طبقا للمرسوم بقانون المذكور ، فاذا أبدى الممول اعتراضا غير منصب على التقدير فى حد ذاته يتعين على المأمورية احالته الى لجنة الطعن اذا ما باشر حقه فى ذلك .

واذا كان الممول خاسرا فى سنة ١٩٤٧ اعتبر خاسرا فى جميع السنوات من ١٩٤٨ الى ١٩٥١ وجاز نقل الخسارة الى سنة ١٩٥٢ وما بعدها فىحدود ما نصت عليه المادة ٥٧ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ .

ولو كان الممول خاسرا فى ســنة ١٩٤٦ فدخلت هــذه الخسارة ضمن مصاريف سنة ١٩٤٧ وخصمت من أرباحها كما تقضى بذلك المادة ٥٧المشار اليها فان مايتخذ أساسا هو الربح الصافى بعد خصم المصاريف .

والخلاصة أن ربط ضريبة الارباح التجارية والصناعية عن السنــوات من ١٩٤٨الى١٩٥١ علىأساس الارباحالمقدرة فىسنة١٩٤٧ اجراء غير عادى لايتفق مع الاصول السليمة فى نظام الضرائب التى تقضى بتحديد الضريبة على أساس أرباح كل سنة على حدة ، كما تظهر من نشاط الممول الحقيقى ، وليس على أساس أرباح حكمية تستند على سنةمعينة بالذات ، وهى أرباح قد تزيد أو تنقص عن أرباح الممول الحقيقيــة فى السنوات التى يتنــاولها الربط •

(ب) المرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢

اقتصرت الفقرة الاولى من المادة ٩٧ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على تحديد مدة سقوط حق الحكومة فى المطالبة بما هو مستحق لهابمقتضى القانون المذكور ، وتركت باقى الاحكام للقواعد العامة •

وقد ترتب على ذلك خلاف حول التاريخ الذى يبدأ منه هذا التقادم : فقال البعض انهتاريخ تولد الربح أو الايراد الخاضع للضريبة ، وقالالبعض الآخر انه تاريخ ايداع الاقرار بالربح وقال فريق ثالث ان المدة لاتبدأ الا بعد انتهاء الاجل الذى حدده المشرع للممولين لتقديم اقرارات أرباحهم ، وذهب فريق رابع الى أن المدة لاتبدأ الا بعد انتهاء آخر أجل حدده المشرع للممولين لتسديد الضريبة من واقع اقراراتهم ، وهناك آراء أخرى تعلق بدء المدة على وقائع مختلفة كربط الضريبة ، أو صدور قرار نهائى بها •

ومنعا لتضارب الآراء ، أصدر المشرع المرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ الذى أضاف مادة جديدة الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ برقم ٩٧ مكررة ، جاء فى الفقرة الاولى منها أن المدة المنصوص عليها فى الفقرةالاولى من المادة ٩٧ تبــدأ من اليــوم التالى لانتهاء الاجل المحدد لتقديم الاقرار المنصوص عليــه فى المواد ٤٣ و ٤٨ و ٧٥ واعتمد المشرع فى ذلك على أنه لايجوز لمصلحة الضرائب أن تطالب الممــول بأية ضريبة الا بعد أن ينتهى الاجــل الذى ضربه المشرع للممولين لتقــديم تلك الاقرارات التى تربط

الضريبة ــ بحسب الاصل ــ على مقتضاها اذا قبلتها المصلحة .

كذلك شجر الخلاف حول الاجراء الذى ينبغى على مصلحة الضرائب اتخاذه لقطع هذا التقادم ، فرأى فريق أن احالة الموضوع الخاص بأحد الممولين الى لجنة التقدير أو لجنة الطعن من شأنه قطع أجل التقادم المذكور ، وذهب فريق آخر الى أن التقادم لا يقطع الا بالتنبيه على الممول باداء ماهو مستحق عليه ، وصدرت أحكام قضائية أخذت بمبدأ آخر من مقتضاه ان أعلان المصلحة للممول بتقدير أرباحه يعتبر اجراءا قاطعا للتقادم .

وقد رأى المشرع استقرارا للامور ، النص على الاجراءات القاطعة للتقادم بالاضافة الى الاجراءات المنصوص عليها فى القانون المدنى ، فذكر فى المادة ٩٧ مكررة فقرة ثانية أنه « علاوة على أسباب قطع التقادم المنصوص عليها فى القانون المدنى ، تنقطع هذه المدة بالتنبيه على الممول بأداء الضريبة أو بالاحالة الى لجان الطعن .

واختلف أيضا فى تاريخ بدء المدة المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٩٧ التى تقضى بسقوط حق الممول فى المطالبة برد الضرائب المتحصلة منه بغير حق بمضى سنتين ، فقال البعض ان مدة السنتين تبدأ من تاريخ دفع الضريبة أو تحصيلها ، وقال آخرون انها تبدأ من تاريخ اخطار الممول بربط الضريبة وعلمه بمقدارها وفقا لاحكام القانون ولما كانت أحكام القانون توجب على الممولين أداء الضريبة من واقع اقراراتهم ، وقد يخطىء الممول فى ذلك أو قد يلتبس عليه مقدار المستحق عليه اذا ما تراكمت عليه ضرائب عدة سنوات ، أو حدثت وقائع من شأنها تعديل ربط الضريبة كوقوع خسارة فى سنة يجوز نقلها الى سنة تالية ، أو كصدور قرار من لجنة الطعن أو حكم من المحكمة من شأنه تعديل أساس تحصيل الضريبة ، وقد تمر مدة السنتين فى أثناء تلك الوقائع ويختلط الامر على الممول فلا يدرى على وجه التحديد مقدار مايعتبر مؤدى بالزيادة فى سنة وبالنقص فى سنة أخرى ،

ولايجوز فى هـذه الحالة القـول بسريان المدة مع جهل الممول بحقوقه أو التزاماته ، لذلك رأى المشرع تأمينا لحقوق الممولين أنفسهم أن تبدأ المدة من تاريخ اخطار الممول بالربط ، فاذا كان قد أدى زيادة على الربط الذى أعلن به ، كان عليه أن يبادر فيطالب بحقه والا كان سكوته مدعاة لسقوط حقه ، واذا عدل الربط بدأت مدة جديدة من تاريخ اخطاره بالربط المعدل.

ونص المشرع على انقطاع التقادم الذى يسرى ضـد الممول بالطلب الذى يرسله الى مصلحة الضرائب بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول برد الزيادة التى أداها ، دون حاجة الى رفع دعوى ، وذلك تسهيلا للمولين (المادة ٩٧ مكررا ــ ٣) .

ونص المشرع فى المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٣٤٩ لسنة ١٩٥٢ أنه « علاوة على الاجراءات المنصوص عليها فى المادة الاولى من المرسوم بقانون نفسه ، يعتبر قاطعا للتقادم : اخطار الممول فى المدة من أول ينـاير سنة ١٩٤٨ الى آخر ديسمبر سنة ١٩٥٢ بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول بعناصر ربط الضريبة ، أو اخطاره فى المدة المذكورة بربط الضريبة وفقا لما يستقر عليه رأى مصلحة الضرائب تطبيقا للمواد ٤٥و٤٧و٤٧ مكررة و٧٥ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، ويسرى حكم الفقرة الاولى من المادة ٩٧ مكررة المشار اليها فى المادة السابقة من هذا القانون على الحالات التى يطبق عليها حكم الفقرة السابقة من هذه المادة » .

(د) القانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣

كانت القواعد المتبعة فى اجراءات طعون الضرائب التى ترفع أمام المحاكم الابتدائية هى قواعد الاستئناف الواردة فى قانون المرافعات ، وقد ترتب على ذلك أن طال أمد المنازعات بين الممول ومصلحة الضرائب أعواما وصلت فى بعض المنازعات الى العشر ، وقد أراد المشرع أن يقصر أمد المنـازعات الضريبية ، فأصدر القانون رقم ٤٧٠ لسنة ١٩٥٣ الذى أضاف مادة جديدة

الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ برقم ٥٤ مكررا بشأن الاجراءات التى تتبع فى طعون الضرائب التى ترفع أمام المحاكم الابتدائية .

وقد حددت هذه المادة مواعيد خاصة استثناء من قانون المرافعات فيما يختص بتقديم الطعون واعلانها وايداع المستندات والمذكرات وأعمال الخبرة وتأجيل الجلسات حتى تنتهى المحكمة المعروض أمامها النزاع من الفصل فيه فى وقت قصير .

نصت المادة ٥٤ مكررا على مايأتى :

«استثناء من أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية يتبع فى الطعون التى ترفع أمام المحكمة الابتدائية الاجراءات الآتية :

« (أولا) يرفع الطعن بصحيفة تقدم الى قلم كتاب المحكمة المختصة ، ويجب أن تشمل عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم ، على بيان القرار المطعون فيه وتاريخه واللجنة التى أصدرته ، ومأمورية الضرائب المختصة ، والاسباب التى بنى عليها الطعن وطلبات الطاعن .

« (ثانيا) على الطاعن أن يقيد طعنه عند تقديم صحيفته الى قلم الكتاب والا كان الطعن باطلا ، وحكمت المحكمة من تلقاء نفسها ببطلانه .

« (ثالثا) على الطاعن فى الخمسة عشر يوما التالية لتقديم صحيفة الطعن أن يعلن صورة منها الى جميع الخصوم الذين وجه اليهم الطعن ، والا كان باطلا وحكمت المحكمة من تلقاء نفسها ببطلانه .

« وعلى قلم المحضرين أن يسلم قلم كتاب المحكمة المختصة صورة صحيفة الطعن المعلنة فى اليوم التالى لاعلانها على الاكثر .

« (رابعا) على مصلحة الضرائب خلال خمسة واربعين يوما من تقديم صحيفة الطعن أن تودع قلم كتاب المحكمة المختصة ملف لجنة الطعن وملف الممول الفردي الخاصين بموضوع الطعن .

وهذا النص على جانب كبير من الاهمية اذ يمكن الممول من استيفاء دفاعه بالاطلاع على ملفه الفردى ، وملف لجنة الطعن ، ولاسيما أن القانون قد أعطى لمصلحة الضرائب حق الاطلاع على ماتريد الاطلاع عليه من وثائق وأوراق وقضايا ، يضاف الى ذلك أنه يقضى على سبب من أسباب تأجيل النظر فى النزاع لايداع الملف الفردى للممول وملف لجنة الطعن وعلى ماكان يقوم من خلاف حول ذلك بين الممول ومصلحة الضرائب لاسيما وأن المصلحة لم تكن تسارع بتنفيذ قرار المحكمة بضم هذين الملفين مما كان يترتب عليه تأجيل القضية عدة مرات قد تجاوز السنة فى مجموعها .

وفى مقابل ذلك يؤخذ على هذا النص أنه لم يذكر جزاءا لعدم تقديم المصلحة الملفين فى الميعاد ، وأنه جعل مبدأ سريان مدة الايداع من تاريخ تقديم صحيفة الطعن ، وهذا ان استقام عندما تكون مصلحة الضرائب هى الطاعنة فانه لايستقيم اذا كان الممول هو الطاعن ، اذ كيف يبدأ سريان الميعاد فى حق المصلحة من تاريخ تقديم الممول صحيفة الطعن لقلم كتاب المحكمة ، وهو اجراء يسبق اعلان المصلحة بمدة قد تصل الى الخمسة عشر يوما (الفقرة « ثالثا » من نفس المادة) .

« (خامسا) على الطاعن خلال ستين يوما من تاريخ تقديم صحيفة الطعن أن يودع قلم كتاب المحكمة المختصة مذكرة بشرح أسباب طعنه والمستندات المؤيدة له ، وألا فلا يجوز قبولها بعد انقضاء هذا الميعاد

ويلاحظ على هذا النص اذا كان الطاعن هو الممول فانه لايستطيع أن يقدم مذكرته ومستنداته مستوفاة الا بعد الاطلاع على الملف الفردى وملف لجنة الطعن ، وهذان الملفان أجازت الفقرة الرابعة من المادة لمصلحة الضرائب أن تودعهما فى خلال خمسة واربعين يوما ، فلا يكون أمام الممول فى الحقيقة سوى خمسة عشر يوما لتقديم مذكرته ومستنداته .

« (سادسا) للمطعون عليه أن يودع قلم كتاب المحكمة خلال الخمسة عشر يوما التالية لنهاية المدة المبينة بالفقرة السابقة مذكرة بدفاعه مشفوعة

بالمستندات التى يرى تقديمها ، فان فعل كان للطاعن فى ميعاد خمسة عشر يوما من انقضاء الميعاد المذكور أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة مشفوعة بالمستندات التى يرى تقديمها ، وللمطعون عليه أن يودع خلال خمسة عشر يوما أخرى مذكرة بملاحظاته على الرد مشفوعة بما يرى تقديمه من المستندات •

« (سابعا) بعد انقضاء المواعيد المنصوص عليها فى الفقرات السابقة ، أو اذا لم يودع المطعون عليه مذكرة بدفاعه فى ميعاد الخمسة عشر يوما المخول له ، يحدد رئيس المحكمة خلال ثلاثة أيام الجلسة التى ينظر فيها الطعن على ألا يتجاوز تاريخها خمسة عشر يوما • فاذا وقع هذا التاريخ فى شهر يوليه أو أغسطس حدد يوم الجلسة خلال شهر سبتمبر

« ويخبر قلم كتاب المحكمة الخصوم بتاريخ الجلسة المحددة بكتاب موصى عليه بعلم الوصول قبل ميعاد انعقادها بثلاثة أيام على الاقل •

« (ثامنا) لايجوز تأجيل نظر الطعن الا لمرة واحدة ، ولسبب طارىء لم يكن فى الامكان ابداؤه من قبل ، ولايجوز أن تزيد مدة التأجيل على أربعة أسابيع •

« (تاسعا) اذا قضت المحكمة بندب خبير فلا يجوز أن يزيد الاجل الذى يحدد لايداع الامانة على خمسة عشر يوما أو أن يزيد الاجل الذى يحدد لايداع تقرير الخبير على تسعين يوما •

« كما لايجوز تأجيل نظر الدعوى بعد ايداع التقرير الا مرة واحدة ولا أن تزيد مدة التأجيل على أربعة أسابيع تقدم خلالها ملاحظات الخصوم على تقرير الخبير مشفوعة بالمستندات التى يرون تقديمها » •

يتضح مما سبق أن النظام الذى استحدثه المشرع مقتبس من نظام قاضى التحضير ، ونظام الاجراءات أمام محكمة النقض وأمام محكمة القضاء الاذارى •

وبالرغم من رغبة المشروع فى حسم المنازعات الضريبية فى أقرب وقت

مستطاع ، فانه مازال من الممكن طبقا للمواعيد والاجراءات ألا ينتهى النزاع أمام المحكمة الابتدائية قبل مضى سنة ، وقد ذكر المشرع فى المذكرة الايضاحية للقانون أنه قد راعى عند وضع هذه القواعد جعل المواعيد متناسبة مع الامكانيات العملية لكل من الممول ومصلحة الضرائب والمحكمة

أما مواعيد الاستئناف واجراءات نظر الدعوى فيه فلا تزال تخضع لقواعد قانون المرافعات .

المبحث الرابع
التيسير على الممولين

(المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٥٣ ، والمرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ٩٥٣ المعدل بالقانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣)

(أ) المرسوم بقانون رقم ٣١ لسنة ٩٥٣ بتقسيط الضرائب

نصت المادة ٦٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على أن « يكون تحصيل الضريبة على أقساط شهرية ، أو كل ثلاثة شهور ، أو كل ستة شهور ، أو دفعة واحدة كل سنة طبقا لما يقرر فى اللائحة التنفيذية » .

ونصت المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور على أنه يجب تسديد الضريبة بالكامل من تاريخ تسلم التنبيه بصدور ورد الربط الى الممول على النموذج رقم ٤ ضرائب ، وعلى أنه يجوز للممول أن يطلب تسديدها على أقساط شهرية أو كل ثلاثة شهور أو كل ستة أشهر ، وذلك بطلب يقدمه الى مأمور الضرائب المختص خلال الخمسة عشر يوما التالية لاستلام التنبيه ، ويحول الطلب فورا الى المدير المحلى مشفوعا برأى المأمور ، وللمصلحة الحق فى قبول التقسيط أو رفضه ، على أنه لايجوز أن يمتد التقسيط الى عدد من السنوات يزيد على السنوات الضريبية وان تأخر الممول فى تسديد أى قسط يعتبر باقى الاقساط واجب الاداء . وقداتضح

فى العمل أن القاعدة المذكورة تصلح فى الظروف العادية ، ولكنها لاتصلح فى الظروف غير العادية التى قد تتعرض لها الصناعة والتجارة بصفة عامة أو تتعرض لها بعض المؤسسات التجارية أو الصناعية بصفة خاصة .

من ذلك ما تعرضت له المؤسسات الصناعية والتجارية فى منطقة القنال من اضطراب مالى عقب الغاء معاهدة سنة ١٩٣٦ ، مما أعجزها عن الوفاء بالضرائب المقسطة فى مواعيدها ، وما تعرضت لهبعض المؤسسات فىالقاهرة فى حريق ٢٦ يناير سنة ١٩٥٢ من فقدانها رءوس أموالها كلها أو جلها ، يضاف الى ذلك ماقد يصيب التجارة والصناعة بصفة عامة من كساد لظروف اقتصادية عالمية أو محلية ، ولما كان واجب الدولة أن تعنى بالمحافظة على الاقتصاد القومى كما تعنى بالمحافظة على جباية حقوق الخزانة العامة ، فقد رأى المشرع التيسير على الممولين فى اداء الضريبة المطلوبة منهم ، فأصدر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٥٣ أضاف بمقتضاه فقرة ثانية الى المادة ٦٠ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ نصت على أنه « اذا طرأت ظروف عامة أو ظروف خاصة بالممول تحول دون تحصيل الضريبة وفقا لحكم الفقرةالسابقة جاز لمصلحة الضرائب ، وباذن من وزير المالية والاقتصاد تقسيطها على مدة أطول بحيث لاتزيد على مثلى عدد السنوات الضريبية .

وأصدر وزير المالية والاقتصاد القرار رقم ٨ لسنة ١٩٥٣ عدل به المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية السابق الاشارة اليها ، فأصبحت تنص على أنه « على الممول أن يفى بالضريبة المستحقة من تاريخ تسلم التنبيه بصدور الورد على النموذج رقم ٤ ضرائب ، وله أن يطلب الترخيص فى اداءالضريبة علىأقساط شهرية أو كلثلاثة أشهر أو كلستة أشهر ، وذلكبطلبيقدمالى مأمور الضرائب المختص فى ميعاد لايجاوز شهرا من تاريخ توقيع الحجز عليه .

ولايجوز لمأمور الضرائب تقسيط الضريبة على عدد من السنوات يزيد على سنوات استحقاقها الا اذا أثبت الممول أنه عاجز عن الوفاء بالاقساط

المقررة فى مواعيدها نتيجة لظروف عامة أو لظروف خاصة به ، وفى هذه الحالة يجوز لمصلحة الضرائب بأذن من وزير المالية والاقتصاد تقسيط الضريبة على مدة أطول بحيث لاتزيد على مثلى عدد السنوات الضريبية .

واذا تأخر الممول فى أداء أى قسط تعتبر باقى الاقساط واجبة الاداء فورا .

ويلاحظ أن القرار الوزارى رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٣ الصادر فى ١٧ أغسطس قد حذف المادة ٤٨ من الفصل الثانى من الكتاب الرابع من القرار الصادر فى ٧ فبراير سنة ١٩٣٩ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ وأضافها الى الكتاب الثانى من القرار المذكور برقم ٢٨ مكررا .

(ب) المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٣ بتاجيل تحصيل الضرائب المستحقة على شركات الملاحة البحرية الاجنبية

نص المرسوم بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٣ على أنه «استثناء من أحكام المواد ١٢، ٤٥، ٤٧، ٤٨، ٥٣، ١٠١ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ يؤجل تحصيل الضريبة على القيم المنقولة ، والضريبة على الارباح الصناعية والتجارية المستحقة طبقا لاحكام ذلك القانون على شركات الملاحة البحرية الاجنبية الى ميعاد يحدد (بقرار من مجلس الوزراء) بشرط أن تقدم هذه الشركات لمصلحة الضرائب الضمانات الكفيلة بتحصيل حق الخزانة كاملا عند حلول الميعاد المذكور »

وقد عدل القانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ ، الخاص بتعديل بعض الاحكام المتعلقة باختصاصات مجلس الوزراء ، هذا النص فاستبدل بقرار مجلس الوزراء قرارا من وزير المالية والاقتصاد لتحديد الميعاد الذى يؤجل اليه تحصيل الضرائب المذكورة

المبحث الخامس

التشريعات التى تقرر بعض حالات الاعفاء من الضريبة

(المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ المعدل بالقانون رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣)

(أ) المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ فى شأن اعفاء شركات الطيران الاجنبية من بعض الضرائب

رأت الحكومة تشجيعا لشركات الطيران الاجنبية على مرور خطوطها الجوية بالمطارات المصرية أن تعفيها من الضريبة على الارباح التجارية والصناعية والضريبة على القيم المنقولة ، فاستصدرت لذلك الغرض المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ ، ولكنه اقتصر على جواز اعفاء تلك الشركات من الضريبة على الارباح التجارية والصناعية فقط ، فقد جاء بالمادة الاولى منه « يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر اعفاء شركات الطيران الاجنبية التى تعمل طائراتها فى مصر والخارج من ضريبة الارباح التجارية والصناعية المنصوص عليها فى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ اذا قررت الدول التابعة لها هذه الشركات معاملة الشركات المصرية بالمثل » وقد عدل هذا المرسوم بقانون فيما بعد حتى يشمل الاعفاء الضريبة على ايراد رءوس الاموال المنقولة ، فقد صدر القانون رقم ٥٨٨ لسنة ١٩٥٣ فى ٥ ديسمبر معدلا المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٢ الى ما يأتى : « يجوز لمجلس الوزراء أن يقرر اعفاء شركات الطيران الاجنبية التى تعمل طائراتها فى مصر والخارج من الضريبة على ايراد رءوس الاموال المنقولة المنصوص عليها فى البند (أولا) من المادة الاولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ومن الضريبة على الارباح التجارية والصناعية المنصوص عليها فى المواد ٣٠و٣١و٣٢ من القانون سالف الذكر اذا قررت الدول التابعة لها معاملة الشركات المصرية بالمثل » .

(ب) القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ باتخاذ بعض التدابير الضريبية لدعم الاقتصاد القومى وتنميته

الاعفاء من أداء الضريبة نظام تقرره التشريعات المالية الحديثة ، وتستهدف منه تحقيق أغراض شتى ، تتعدد وتتنوع تبعا لظروف وأحوال كل دولة ، وفى مقدمة هذه الاغراض ، تحقيق العدالة باعفاء الحد الادنى اللازم للمعيشة ، والاعفاء للاعباء العائلية ، وقد اقتصر المشرع المصرى عليهما ، وعلى الاعفاء بسبب طبيعة المنشأة ، عندما فرض الضريبة على دخل رءوس الاموال المنقولة ، وعلى الارباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، ولم يشأ أن يتوسع فى الاعفاءات حتى لايؤثر على حصيلة الضرائب النوعية التى استهدف من فرضها أول ما استهدف ، تدبير موارد جديدة للخزانة العامة ، لمواجهة التوسع فى الانفاق الذى استلزمه النهوض بمرافق البلاد الاقتصادية والاجتماعية .

على أن الضريبة ليست وسيلة لجلب المال الى الخزانة العامة فحسب، بل هى كذلك وسيلة لتوجيه السياسة الاقتصادية ، ولا يكون النهوض بمرافق البلاد الاجتماعية والاقتصادية عن طريق الانفاق العام فقط ، وانما يكون أيضا عن طريق الانتفاع برءوس الاموال ، والعمل على اجتذابها وتوظيف الفائض والمدخر من الاموال ، وتثميرها فى مشروعات التنمية الاقتصادية ، لخلق صناعات جديدة ، والنهوض بالصناعات القائمة ، ورفع مستواها ، وزيادة انتاجها ، بذلك يزداد الدخل القومى وينمو ، وبزيادة الانتاج يتاح للدولة زيادة دخلها ، وزيادة مقدرتها على الانفاق ، مما يؤدى الى رفع مستوى معيشة الشعب .

ذلك هو الهدف الذى رمى اليه المشرع عندما أصدر القانون رقم ٤٣٠ لسنة ١٩٥٣ مقررا أحوالا جديدة للاعفاء من أداء الضريبة ، اذ قصد من هذا الاعفاء دعم الاقتصاد المصري وتنميته وتشجيع زيادة الانتاج ورفع مستواه .

وقد قصر الانتفاع بهذا الاعفـاء على شركات الاموال وحدها ، دون الشركات غير المساهمة والافراد ، لانها أقدر من غيرها على تحقيق ما استهدفه المشرع من مقاصد ، وتشجيعا على قيام هذا النوع من الشركات .

وقد نص القانون على ثلاثة أحوال للاعفاء من أداء الضريبة :

(الحالة الاولى) هى المنصوص عليها فى المـادة الاولى من القانون ، التى أجازت اعفـاء شركات المساهمة وشركات التوصـية بالاسهم التى تؤسس بعد تاريخ العمل بالقانون ، من أداء الضريبة اذا كان غرضها انشاء واستغلال مشروع جديد لازم لدعم الاقتصاد القومى وتنميته ، سواء أكان ذلك عن طريق الصناعة أو التعدين أو القوى المحركة أو الفنادق أو استصلاح الاراضى البور ، وهى أنواع النشاط التى تحتاج اليها البـلاد أكثر من غيرها فى الوقت الحاضر ، وقد عددها القانون على سبيل الحصر منعا لكل لبس ، وطبقا لهذا النص لاينتفع بالاعفاء شركات الاموال القـائمة وقت العمل بالقانون ، لان المقصود هو تكوين شركات جديدة تحقق الاغراض السابقة ، وكذلك لاينطبق النص على الشركات غير المساهمة أو المنشآت الفردية القـائمة وقت العمل بالقـانون اذا صفيت أو فسخت أو حلت أو انقضت لاى سبب من الاسباب ، ثم تحولت بعد ذلك أو تأسست من جديد فى شكل شركة أموال جديدة ، وبذلك سـد المشرع الطريق فى وجه كل تحايل للاستفادة من الاعفاء فى غير الاحوال التى أرادها .

وبينت المادة الثالثة من القانون نوع الضريبة التى يجوز الاعفـاء من أدائها فى هذه الحالة وهى الضريبة على الارباح التجارية والصناعية المقررة بالقـانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ ، والضريبـة على القيم المنقولة المنصوص عليها فى الفقرة الاولى من المادة الاولى ، وفى المادة الحادية عشرة من القانون المذكور ، ونصت على أن الاعفاء يسرى لمدة سبع سنوات تبدأ من تاريخ صدور مرسوم الشركة المساهمة أو من تاريخ اتمام اجراءات شهر شركة التوصية وفقا لاحكام قانون التجارة ، وقـد اختيرت مدة السبع سنوات

لان شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم الجديدة قد يعترضها عند بدء عملها بعض الصعاب ولانها تحتاج الى وقت طويل نسبيا حتى يتيسر لها الحصول على ربح معقول .

(الحالة الثانية) هى المقررة فى المادة الثانية من القانون التى أجازت اعفاء شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم القائمة وقت العمل بالقانون ، اذا استحدثت عن طريق زيادة رأس مالها باكتتاب نقدى جديد انشاءات يكون الغرض منها ما هو منصوص عليه بالمادة الاولى وذلك تشجيعا لهذه الشركات على زيادة رأس مالها بأموال جديدة تدور فى مخاطر المشروعات المذكورة فى المادة الاولى حتى يزداد انتاجها ، وتحقيقا للمساواة بينها وبين الشركات الجديدة ، اذ ليس من العدل أن تفيد من الاعفاء الشركات الجديدة ، ولا تفيد منه الشركات القائمة اذا قامت بالمشروعات ذاتها المبينة فى المادة الاولى ، وانما اشترط المشرع أن يكون ذلك عن طريق زيادة رأس مالها ، ومن الطبيعى أن تكون هذه الزيادة باكتتاب نقدى جديد ، فلا يعتد بأية طريقة أخرى ، كما لاينطبق النص على أية زيادة عن غير طريق الاكتتاب الجديد ، كتقديم حصة عينية ، أو تحويل الاحتياطيات الى أسهم ، أو تحويل حصص التأسيس أو ديون الشركة الى أسهم أو غير ذلك .

وغنى عن البيان أنه لايعتد بأية زيادة فى رأس المال عن طريق اكتتاب جديد ، قبل الوفاء بكل قيمة الاسهم السابق اصدارها .

وحددت المادة الرابعة من القانون نوع الضريبة التى يسرى عليها الاعفاء وهى نفس الضرائب المشار اليها فى الفقرة الاولى من المادة الثالثة من القانون على أن يكون الاعفاء بنسبة مقدار الزيادة المدفوعة فى رأس المال الى مجموع رأس المال المدفوع ، وبينت أن الاعفاء يسرى لمدة خمس سنوات تبدأ بعد مضى سنتين من تاريخ دفع قيمة الاكتتاب الجديد بزيادة رأس المال .

(الحالة الثالثة) نصت عليها المادة الخامسة من القــانون ، وهى تجيز اعفاء شركات المســاهمة وشركات التوصية بالاسهم التى يكون نشــاطها الرئيسى فى الصناعة أو التعدين أو القوى المحركة أو الفنادق أو استصلاح الاراضى البور من أداء نصف الضريبة على الارباح التجارية والصناعيــة التى تستحق الاداء وفقا لاحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ على أرباحها السنوية غير الموزعة • وذلك ابتداء من السنة المالية التى تختتم بعد تاريخ العمل بالقانون ، والغرض من ذلك التشجيع على زيادة رأس المال المستثمر وتقوية المركز المالى للشركات •

ونص القانون فى المادة السابعة منه على أن الاعفاءات السابقة لاتمتــد الى الضريبة العامة على الايراد ، المقررة بالقــانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ ، وبذلك منع كل لبس •

وقد بينت باقى مواد القانون الطريقة التى يتم بها الاعفاء ، فذكرت المادة السادسة أنه يكون بقرار من وزير المــالية والاقتصاد ، بنــاء على توصية من لجنة بوزارة المالية والاقتصاد رؤى فى تشكيلها ان تمثل فيهــا وزارة التجــارة والصناعة ، والمجلس الدائم لتنميــة الاقتصــاد القومى (هكذا نصت المــادة ٨ والمقصود المجلس الدائم لتنمية الانتــاج القومى الذى أنشىء بمقتضى المرسوم بقــانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢) ويصــدر بتشكيلها وينظم أعمالها قرار من مجلس الوزراء ، وجعل من اختصاصها : (١) الموافقة على اعتبــار مشروع الشركة جديدا ولازما لدعم الاقتصــاد القومى وتنميته ، (٢) اعتماد أنواع الصناعة أو التعدين أو القوى المحركة أو الفنــادق أو استصــلاح الاراضى البور المشــار اليها فى القــانون ، (٣) التوصية بالاعفاء من أداء الضرائب بعــد التثبت من استيفاء الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون (م ٨) •

ونصت المادة ٩ من القانون على حق وزير المالية والاقتصاد فى اسقاط الاعفاء السابق منحه لاية شركة تكون قد أخلت بأحكام هــذا القانون ،

وذلك بعد أخذ رأى اللجنة المشار اليها .

ونظرا للاعتبارات الخاصة التى تلازم الاعفاء من أداء الضريبة ،وأثرها على حقوق الخزانة ، واتصالها بسياسة الدولة الاقتصادية ، نص فى القانون (م ١٠) على أن قرارات وزير المالية والاقتصاد الصادرة وفقا لاحكامه تكون نهائية ولا يجوز الطعن فيها لاى سبب من الاسباب أمام أية جهة من الجهات .

وبينت المادة ١١ أن على من يريد الانتفاع بأحكام القانون أن يقدم للجنة المنصوص عليها فى المادة ٨ طلبا بالاعفاء وفقا للشروط والاوضاع التى تحدد بقرار من وزير المالية والاقتصاد ، وأنه على اللجنة أن تبدى رأيها فى شأنه خلال أربعة أشهر من تقديم الطلب .

محمود رياض عطية

النظام الادارى المحلى فى دستورنا الجديد [1]

المركزية واللامركزية الادارية ـ اهداف اللامركزية ـ الى أى حد يجوز لنا الاخذ فى مصر بنظام اللامركزية الادارية

للدكتور محمد فؤاد مهنا
استاذ القانون الادارى بكلية الحقوق ـ جامعة الاسكندرية

تمهيد

وجوب النص على أسس التنظيم الادارى فى الدستور الجديد

تسير الدساتير الحديثة فى تطورها فى اتجاه واحد لايكاد يختلف فى دولة عن الاخرى ٠

فقد كان واضعوا الدساتير فى الزمن الماضى يكتفون بتضمين الدستور المبادىء والقواعد الاساسية المتعلقة بنظام الدولة السياسى ٠ ولكنهم فى عصرنا الحاضر يحرصون على تضمين الدستور جميع المبادىء والقواعد الاساسية التى يقوم عليها بناء الدولة من جميع النواحى السياسيةوالادارية والقضائية والاقتصادية والاجتماعية ٠ ولهذا فاننا لانعدو الحقيقة اذا قلنا أن الدستور فى الدولة الحديثة أصبح يشمل مجموعة دساتير ، فهو فى نفس الوقت دستور سياسى ودستور ادارى ودستور قضائى ودستور اقتصادى ودستور اجتماعى ٠

ويعنينا فى هذا المقام من القواعد التى تنص عليها الدساتير فى العصر الحديث تلك التى تتعلق بالنظام الادارى ٠

فأهمية الجهاز الادارى (أو السلطة الادارية) فى الدولة الحديثة تكاد تفوق أهمية الجهاز السياسى (أو السلطة السياسية) وعلى الاخص فى النظام البرلمانى لان السلطة السياسية ممثلة فى البرلمان ومجلس الوزراء وان كانت هى التى تحدد أهداف الدولة وترسم السياسة العامة والخطوط الرئيسية لتحقيق هذه الاهداف الا أن السلطة الادارية هى التى تتولى وضع هذه السياسة العامة موضع التنفيذ ٠

---

(١) محاضرة القيت بدار جمعية الشبان المسلمين بالاسكندرية مساء الاثنين ١٨ جمادى الآخرة سنة ١٣٧٣ ـ ٢٢ فبراير سنة ١٩٥٤ ٠

ووظيفة السلطة الادارية تشمل ادارة المرافق العامة وتنظيمها وصيانة النظام العام وتقديم الخدمات العامة التى يطلبها الجمهور ، وهى لهذا أقرب الى حس الجمهور وشعوره وأقوى تأثيرا فى نفسه من السلطة السياسية التى تقتصر وظيفتها على وضع التشريعات ورسم السياسة العامة .

والسلطة الادارية من جهة أخرى مستقرة دائمة بعكس السلطة السياسية . فحياة البرلمان موقوتة وحياة الوزارة خاضعة لتيارات السياسة الحزبية .

أما الجهاز الادارى فلا يتأثر بانقضاء حياة البرلمان أو الوزارة كما لا يتأثر بالاعاصير السياسية والانقلابات التى قد تطيح بالجهاز السياسى كله ، ولكنه يبقى برغم هذه الظروف قائما يعمل فى ثبات واستمرار . واليه وحده يرجع الفضل فى حفظ كيان الدولة ابان الازمات والاعاصير السياسية .

ومن هنا تبرز الحاجة الى النص فى الدستور على المبادىء الاساسية للنظام الادارى لكى نوفر للدولة جهازا اداريا سليما صالحا للقيام بالمهام الاساسية الملقاة على عاتقه ونضمن لهذا الجهاز سيرا منتظما فى تحقيق أهدافه بعيدا عن تيارات السياسة الحزبية وتقلباتها .

وقد كان فساد جهازنا الادارى وضعفه وسوء تنظيمه هو علة تعثر خطى الاصلاح عندنا فى ما مضى من الزمان .

واليوم والبلاد تعد دستورها الجديد أصبحت الفرصة مواتية لنقيم دعائم نظامنا الادارى على أسس ثابتة سليمة وذلك بتضمين الدستور المبادىء الاساسية للتنظيم الادارى الذى نرجوه .

والتنظيم الادارى العام يشمل أمرين تنظيم الادارة المركزية وتنظيم الادارة المحلية .

وتنظيم الادارة المركزية يشمل تنظيم السلطة الادارية العليا أى تنظيم الوزارات والمصالح والادارات العامة القائمة فى عاصمة القطر •

أما تنظيم الادارة المحلية فيشمل تنظيم الهيئات والمصالح والادارات التى تتولى ادارة المرافق العامة فى لاقاليم والمدن والقرى •

وهذه الهيئات والادارات قد تكون مجرد فروع للسلطة المركزية العليا وقد تكون هيئات ادارية مستقلة تبعا لما اذا كان النظام الادارى مركزيا أو لا مركزيا •

وقد أصبح تنظيم الاداة الحكومية فى الوقت الحاضر علما له مبادىء وقوانين ثابتة معروفة يتعين الرجوع اليها فى تنظيم الدولة فى العصر الحديث •

ولا يدخل بحث تنظيم الادارة المركزية فى موضوع هذه المحاضرة ولكننا نرجو أن توفق لجنة الدستور وأن يوفق المختصون لارساء قواعد تنظيم الجهاز الادارى المركزى على الاسس السليمة التى ابتكرها على التنظيم الحديث •

أما تنظيم الادارة المحلية وهى موضوع هذه المحاضرة فهو فى الوقت الحاضر مثار اهتمام كثير من الهيئات فى مصر لما له من صلة وثيقة بالقرية المصرية التى يعتبرها الكثيرون مركز الاصلاح فى ريف مصر الذى يسكنه ٧١ر٦٪ من مجموع سكان القطر •

فلجنة الدستور معنية اليوم أشد العناية بتنظيم الادارة المحلية ، وقد شكلت لهذا الغرض لجنة فرعية سميت باسم لجنة الادارة اللامركزية • وبذلت هذه اللجنة جهودا موفقة فى بحث هذا الموضوع وانتهت الى اقتراح مواد الدستور الخاصة بتنظيم الادارة اللامركزية •

واللجنة التى شكلت بالمرسوم الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢ لدراسة الانظمة الحكومية والتى عرفت باسم لجنة تنظيم الاداة الحكومية

عنيت أيضا ببحث هذا الموضوع ودراسته وقدمت للجهات المختصة مشروعى قانونين أحدهما خاص بالمجالس البلدية والثانى خاص بنظام العمد والمشايخ .

والشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية التى أتشرف بعضويتها تقوم فى الوقت الحاضر بدراسات وبحوث جدية فى هذا الموضوع على ضوء مبادىء علم التنظيم الحديث .

ومجلس الخدمات العامة يعنى أيضا بدراسة شئون القرية ونظامها الادارى .

وقد عنيت شخصيا من زمن بدراسة النظام الادارى المحلى فى بلادنا بوصفى أحد أبناء ريف مصر الذين عرفوا حقيقة أحواله . ويسرنى أن أنتهز هذه الفرصة التى أتاحتها لى جمعية الشبان المسلمين لاقدم لحضراتكم ثمرة هذه الدراسات .

تحديد المقصود بالمركزية واللامركزية الادارية

يختلف الاسلوب الذى يتبع فى ادارة المرافق العامة فى الاقاليم والمدن والقرى فى كل دولة باختلاف النظام الادارى القائم فيها ، هل هو نظام المركزية الادارية ؟ أو نظام اللامركزية الادارية ؟ .

وقبل أن نحدد الاسلوب الذى يحسن اتباعه فى ادارة المرافق العامة نرى أن نبدأ أولا بتحديد المقصود بالمركزية واللامركزية الادارية .

يقصد بالمركزية بمعناها العام جمع وتركيز السلطة فى يد هيئة رئيسية واحدة فى جميع أجزاء الدولة بحيث لايوجد فى الدولة الا سلطة واحدة تتولى جميع وظائف الدولة بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها خاضعين لسلطتها خضوعا تاما .

والمركزية بهذا المعنى قد تكون مركزية سياسية يقصد بها جمع وتركيز السلطات السياسية فى الدولة كلها فى يد هيئة رئيسية واحدة .

وقد تكون مركزية ادارية يقصد بها توحيد السلطة الادارية فقط فى يد هيئة رئيسية واحدة ، ويشمل ذلك توحيد وتركيز سلطة ادارة وتوجيه القوات المسلحة فى الدولة بجميع أنواعها وسلطة ادارة وتنظيم المرافق العامة وصيانة النظام واصدار القرارات التنفيذية ومباشرة تنفيذها وسلطة التعيين فى الوظائف العامة .

أما اللامركزية بمعناها العام فيقصد بها أن تتعدد السلطات ذات النوع الواحد فى الدولة الواحدة فلا يكون فى الدولة سلطة واحدة من كل نوع من أنواع السلطات العامة المعروفة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وانما يوجد من كل نوع منها أكثر من سلطة واحدة .

واللامركزية قد تكون لامركزية سياسية اذا تناول التعدد السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية ، وفى هذه الحالة تفقد الدولة التى تتعدد فيها هذه السلطات وحدتها وتتحول الى دولة مركبة تتكون من عدة دول لكل منها سلطاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية وفوقها جميعا تقوم الدولة الاتحادية بسلطاتها الثلاث كذلك ، كما هو الحال فى الولايات المتحدة الامريكية مثلا . وليس هذا النوع من اللامركزية محل بحث هنا فنكتفى بالنسبة له بهذه الاشارة .

أما الذى يعنينا فهو اللامركزية الادارية وهى توجد حيث يتناول التعدد السلطة الادارية وحدها وفى هذه الحالة لايوجد فى الدولة سوى سلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة بينما تتعدد فيها السلطات الادارية .

ففى الدولة التى تأخذ بنظام اللامركزية الادارية توجد سلطة ادارية مركزية والى جانب هذه السلطة المركزية توجد سلطات ادارية أخرى تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتعتبر أشخاصا ادارية عامة تتمتع بجزء مما

يتمتع به الشخص الادارى المركزى وهو الدولة من حقوق وامتيازات •

وهذه الاشخاص الادارية قد تكون أشخاصا محلية كالمديريات والمدن والقرى ، وقد تكون أشخاصا مرفقية كالجامعات فى مصر مثلا •

ويتكون نظام اللامركزية الادارية من عنصرين أساسيين :

الاول استقلال الاشخاص الادارية المحلية أو المرفقيــة عن الشخص الادارى المركزى وهــو الدولة بمعنى أن يكون لــكل شــخص ادارى اختصاصات ادارية يباشرها بنفسه على وجه الاستقلال بمحض ارادته وأن يكون له الدور الرئيسى فى ادارة المرافق العامة التى تدخل فى اختصاصه •

والثانى استقلال الاعضاء الذين يمثلون هذه الاشخاص الادارية عن السلطة الاداريةالمركزية بمعنى أنلايكونوا خاضعين فىمباشرة اختصاصاتهم لاوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها •

وأهم ما يميز اللامركزية الادارية أنها تحفظ للدولة وحدتها السياسية وتفرض على الهيئات الادارية المستقلة من القيود ما يصون هذه الوحدة •

فبالرغم من وجود سلطات ادارية متعددة داخل الدولة يظل التشريع موحدا كما يظل القضاء موحدا بل تظلالسياسة الادارية العامة فىالوحدات الادارية المختلفة •

واذا كان تعدد السلطات الادارية فى ظل نظاماللامركزية الادارية يقتضى توزيع الاختصاصاتالادارية بين هذه السلطاتالمتعددة فان هذا ليس معناه أن تستقل كل سلطة منها على وجه الانفراد بادارة جميع المرافق فى المحيط المحلى الذى تعمل فيه القرية أو المدينة أو المديرية وانما الامر علىالعكس• فان للسلطة المركزية فى النظام اللامركزى حق مباشرة بعض الاختصاصات فى دائرة عمل السلطات اللامركزية • ويترتب على هذا أن السكان فى كل مديرية أو مدينــة أو قرية يخضعون فى نفس الوقت للسلطتين اللامركزية والمركزية كل منها فى حدود اختصاصه •

واشتراك جميع السكان فى جميع أجزاء الدولة فى الخضوع للسلطة المركزية يعتبر عاملا أساسيا فى صيانة وحدة الدولة فى ظل نظام اللامركزية الادارية .

وثمة عامل آخر له خطره فى صيانة وحدة الدولة وهو الرقابة الادارية التى تفرضها السلطة المركزية على الوحدات الادارية المستقلة والتى يطلق عليها الفقه الفرنسى اسم الوصاية الادارية .

ولهذا فان الوصاية الادارية على الوحدات الادارية المستقلة تعتبر باتفاق جميع الفقهاء عنصرا لازما للامركزية الادارية يكملها ولا يتعارض معها .

مبررات المركزية واللامركزية الادارية

هذه هى حقيقة المركزية واللامركزية الادارية كما يعرفها الفقه الادارى الحديث ولكل من النظامين مزايا وعيوب ولكل منهما أنصار يدافعون عنه ويبررون مزاياه .

فيقول أنصار المركزية :

أولا — أن خضوع جميع أجزاء الدولة لسلطة واحدة يضمن لها القوة والنفوذ والسلطان ، اذ يسهل على السلطة المركزية تجنيد الجيوش وقوات الامن وتمويلها وتوجيهها لتحقيق أهدافها فى الدفاع عن كيان الدولة فى الداخل والخارج فى كل الاوقات .

وتأسيسا على هذا يقولون أن عدم صلاحية نظام اللامركزية الادارية يبدو أكثر وضوحا فى أوقات الازمات والحروب لما تستلزمه مثل هذه الظروف من تركيز قوى الدولة لمقاومة قسوة الظروف أو قوة العدو .

ثانيا — أن نظام المركزية يحقق للدولة أحسن الاساليب الادارية ويضمن

للمرافق العامة سيرا منظما ووفرة فى الانتاج بأقل التكاليف لانه يمكن فى ظل هذا النظام انشاء مرافق عامة يشمل نشاطها جميع أجزاء الدولة • والمعروف أن المشروعات الواسعة النطاق ـ بعكس المشروعات الصغيرة ـ يسهل تزويدها بالموظفين الاكفاء والاموال اللازمة للانتاج • وبتوافر هذه العناصر اللازمة لكل مشروع انتاجى يصبح فى مقدور المرفق أن يقدم للجمهور أحسن الخدمات بأقل التكاليف •

ومن جهة أخرى يوفر نظام المركزية للدولة اداة ادارية نزيهة غير متحيزة لان تركيز السلطة فى يد هيئة ادارية عليها يجعلها فى مأمن من التأثر بالعوامل المحلية والصلات الشخصية •

وتأسيسا على هذا يقولون أن اللامركزية الادارية لاتصلح لتنفيذ البرامج الاصلاحية الكبرى التى توضع للنهوض بمرافق الدولة فى الحالات التى تستلزم مثل هذا الاصلاح الشامل لان اعادة بناء الدولة على أسس جديدة يحتاج الى تركيز قوى الدولة ومواردها لتحقيق هذا الغرض •

ثالثا ـ ويقولون أخيرا أن المركزية تلائم الاتجاهات الديموقراطية الحديثة لان مبدأ الحريات الفردية الذى يكفله النظام الديموقراطى يقوى فى نفوس الافراد نزعة الحرص على المصالح الشخصية فيعملون متأثرين بهذه النزعة على انشاء النقابات لحماية مصالحهم الخاصة ، وبانتشار النقابات فى الدولة تطغى المصالح الطائفية على المصلحة العامة مع مافى ذلك من خطر ظاهر على قوة الدولة وسلامتها ، ونظام المركزية الادارية يكفل مقاومة هذا الاتجاه ويحقق التوازن بين المصالح الخاصة التى تحميها النقابات والمصلحة العامة التى تحميها السلطة المركزية •

ويقول أنصار اللامركزية الادارية :

أولا ـ ان تركيز السلطة فى يد فرد واحد أو هيئة واحدة يجعل الموظفين الذين يتولون ادارة المرافق العامة مجرد أدوات فى يد الرئيس

يعملون بأمره وتوجيهه دون أن يكون لهم رأى وارادة فيما يباشرون من أعمال وهذا يعدم فى نفوسهم ملكة الابتكار وروح الاهتمام بأعمالهم ، وفى هذا من الضرر على سير المرافق العامة ما لا يخفى .

ثانيا — ان تركيز العمل الادارى فى يد سلطة عليا واحدة يعقدالاجراءات ويعطل سير العمل الادارى ويزيد فى نطاق عمل السلطة المركزية الى حد تصبح معه عاجزة عن أداء واجباتها على الوجه الاكمل .

ثالثا — ويقولون أخيرا أن اللامركزية الادارية تساير الروح والمبادىء الديموقراطية التى تقضى بمنح الشعوب حق حكم نفسها بنفسها . فهى تكل الى أهالى كل اقليم أو بلدة حق ادارة شئونهم بأنفسهم ، وأهالى كل أقليم أو بلدة أعرف بحاجاتهم من غيرهم وهم بلا منازع أقدر من غيرهمعلى ادارة شئونهم بطريقة أكثر ملاءمة لمصالحهم المحلية .

ويلاحظ أن كلا من أنصار المركزية واللامركزية يغالى فى ابراز عيوب النظام الذى يعارضه الى حد يخرجه عن دائرة الحقائق المسلم بها اذ الواقع أن العيوب التى نسبت الى المركزية الادارية هى عيوب المركزية المطلقة وأنه يوجد فى اطار المركزية صورة تبدو خالية من هذه العيوب وهى صورة عدم التركيز الادارى concentration وهى الصورة العملية التى يمكن أن تتخذها المركزية لنفسها فى العصر الحديث .

وكذلك تكاد العيوب التى تنسب الى اللامركزية تفقد أهميتها ان لم تفقد الاساس الذى قامت عليه فى الصورة التى تقترن فيها اللامركزية برقابة جدية من جانب السلطة المركزية على السلطات الادارية المستقلة .

بعض الحقائق العلمية المسلم بها

الآن وقد حددنا المقصود بالمركزية واللامركزية الادارية وعرفنا مزايا

وعيــوب كل من النظامين نقف لحظة لنتساءل أى النظامين تفضــل ، وأى النظامين يصلح للتطبيق فى بلادنا ؟

قبل أن نجيب على هــذا السؤال يحسن أن نستعرض بعض الحقائق العلمية المسلم بها فى هذا الشأن ونشير الى تجارب الدول التى سبقتنــا فى ميدان التنظيم الادارى لعلنا نجد فى هذه الحقائق وتلك التجارب ما قــد يلقى على الموضوع كله بعض الضوء الذى يعيننا على الوصول الى الرأى السليم .

وتلخص الحقائق العلمية المسلم بها فى هذا الشأن فيما يلى :

أولا ــ أن نشوء اللامركزية الادارية لم يكن مبعثه الرغبة فى تحسين أساليب الادارة ، فليست اللامركزية الادارية باتفاق الآراء أحسن الاساليب الادارية ، وما مــن شك فى أن المركزية تفضلها من وجهــة النظر الادارية البحتــة .

والحقيقة التى لاتحتمل النزاع أن اللامركزية نشأت تحت تأثر عوامل سياسية ودستورية مبعثها انتشار الروح الديموقراطية وأنها نشأت لتحقيق أهداف سياسية استجابة لرغبة الشعوب فى حكم نفسها بنفسها وفقا للمبدأ الديموقراطى .

ثانيا ــ أنه بالرغم من أن بواعث وأهداف اللامركزية فى أول نشأتهــا هى بواعث وأهداف سياسية أو دستورية الا أنها بطبيعتها نظام ادارى ، وهى بحكم طبيعتها هذه يطلب منها أن تحقق الهدف الطبيعى لكل نظــام ادارى وهو أن توفر للدولة أداة ادارية سليمة صالحة لادارة المرافق العامة بطريقة تكفل تقديم أحسن الخدمات للجمهور بأقل التكاليف .

ومن هنا يتبين أن للامركزية الادارية بحكم نشأتها وطبيعتها هدفين :

الاول هدف سياسى وهو تحقيق الفكرة الديموقراطية بتمكين الاهالى فى الاقاليم والمدن من ادارة شئونهم بأنفسهم .

والثانى هدف ادارى وهو أن توفر للدولة فى الاقاليم والمدن جهــازا

اداريا سليما صالحا لتقديم أحسن الخدمات بأقل التكاليف .

والحقيقة العلمية الثانية المسلم بها أن الوظيفة الادارية فى الوقت الحاضر وبعد أن امتد نشاط الدولة وغيرها من السلطات الادارية اللامركزية الى الميدان الاقتصادى والاجتماعى لم تعد كما كانت فى الماضى وظيفة سهلة الاداء ولكنها على العكس وظيفة ذات اختصاصات معقدة متشعبة وهى لذلك تتطلب فيمن يتولاها درجة عالية من الكفاية والخبرة .

ثالثا — وأخيرا ان الانتخاب لايمكن أن يوصل الى اختيار الاشخاص الصالحين لتولى الوظيفة الادارية فى الوقت الحاضر .

نتائج تجارب الدول فى ميدان التنظيم الادارى

أما نتائج تجارب الدول التى سبقتنا فى ميدان التنظيم الادارى فيمكن تلخيصها فيما يلى :

أولا — أنه لايكاد يوجد فى الوقت الحاضر دولة من الدول المتقدمة لاتأخذ بنظام اللامركزية الادارية .

ثانيا — أن جميع الدول التى أخذت بنظام اللامركزية الادارية تخضع الوحدات الادارية المستقلة لرقابة السلطة المركزية بقصد ضمان حسين سير الادارة اللامركزية وصيانة وحدة الدولة . ويكفى أن نشير هنا الى أمرين لهما دلالة قاطعة فى هذا الصدد :

الاول أن الوحدات الادارية المستقلة فى انجلترا نشأت قبل أن ينشأ النظام البرلمانى وقبل أن يوجد مجلس النواب ومجلس اللوردات بمئات السنين وأنها ولدت بطبيعتها متمتعة بحريتها الكاملة لاتكاد تربطها صلة خضوع بالسلطة المركزية وظلت كذلك الى أواخر القرن الثامن عشر .

ومع ذلك فمنذ أواخر هذا القرن (الثامن عشر) بدأت السلطة المركزية ممثلة فى الوزارات المختلفة تفرض رقابتها على هذه الوحدات ، وظل نطاق

هذه الرقابة يزداد مع الزمن فى خطوات متتابعـة حتى أصبحت تشمل فى الوقت الحاضر حق التصديق على ما تصدره السلطات المحليـة من لوائح وقرارات وما تضعه من مشروعات وما تعقـده من قروض ، وحق اجبـار السلطات المحلية على تنفيذ الواجبات التى يفرضها القانون ، وحق التفتيش على أعمالها وحساباتها واجبار أعضاء المجالس المحلية على سداد ما يكونون قد قرروا صرفه خطأ من خزانة المجلس .

بل وصل مدى الرقابة التى تفرضها الوزارات المختصة الى حد اجبـار الوحدات المستقلة على تنفيذ البرامج التى تضعها السلطة المركزية مستخدمة فى سبيل تحقيق هذا الغرض نظام الاعانات المالية التى تمنح لهذه المجالس.

الثانى أن الوحدات الادارية المحلية فى أمريكا ولو أنها تعتبر من الناحية القانونية تابعة لحكومات الولايات لا للحكومة الاتحادية ، ولو أنها لاتنشأ الا بقانون يصدر عن حكومة كل ولاية . وكان يجب تبعا لذلك أن تكون مقطوعة الصلة بالحكومة الاتحادية وأن تكون الرقابة عليها من اختصاص حكومة الولاية التى تتبعها دون غيرها ، الا أن التطور الحديث فى حياة هذه الوحدات قد غير من هذه الاوضاع الى حد كبير فقـد جرى العمل أخيرا على أن لاتكتفى الحكومات الاتحـادية بمنح الاعانات المـالية لحكومات الولايات ثم تترك لهذه الاخيرة اعانة الوحدات المحلية التابعة لها ولكنهـا تمنح الاعانات المالية للبلديات مباشرة ، وعن طريق هـذه الاعانات أخذت تفرض رقابتها عليها بل وتعهد اليها بتنفيذ المشروعات الاصلاحية العامة وفق البرامج التى تعده لها نظير ما تمنحه لها من اعانات مالية .

وقد أصبح هذا الاجراء عاما وعاديا بحيث أصبح ينظر الى الحكومة الاتحادية فى أمريكا بوصفها بنك البلديات . ويعبر الـكتاب الامريكيون عن هذا المعنى بكلمتهم المشهورة **Uncle Sam, Municipal Banker**

ثالثا ــ ان الوحدات الصغيرة فقدت أهميتها فى معظم الدول وأصبح

بقاؤها مثار انتقاد شديد فى كثير من الدول وعلى الاخص فىانجلترا وفرنسا وبلجيكا وهولندا لضعف امكانياتها وعجزها عن أداء الخدمات التىيتطلبها الجمهور فى العصر الحديث • وقد عالجت انجلترا هــذه الحالة عن طريق نقل كثير من الاختصــاصات التى كانت مقررة للوحــدات الصغيرة الى الوحدات الكبيرة التى تستطيع مباشرتها •

ويقول فقهاء الانجليز أن قلة أهمية الوحدات الصغيرة عندهم وضعف أثرها فى الحياة المحلية يرجع الى ضعف مواردها وصغر حجمها وقلة عــدد سكانها •

وفى هذا المعنى يقول Hasluck فى كتابه Local government in England طبعة سنة ١٩٤٨

« Under modern conditions, the existence of separate borough police forces in the tiny municipal boroughs which owe their rank in the municipal hierarchy merely to historic celebrity becomes absurd ».

رابعا ــ ان الاتجــاه الحديث فى معظم الدول يميل نحــو توســيع اختصاصات السلطة المركزية على حساب السلطات المحلية عن طريق اضفاء صفة المرافق القوميــة على كثير من المرافق التى كانت تعتبر قبــلا مرافق محليــة •

خامسا ــ ان عمل المجالس المنتخبة يقتصر فى جميع الدول على المداولة فى الشئون الادارية واصدار القرارات • أما العمل التنفيذى أو بعبــارة أدق مباشرة شئون الادارة الفعلية فيتولاه أما لجان محددة العدد كما هو الحال فى انجلترا أو لجان محددة العدد بالاشتراك مع الرئيس التنفيــذى كما هو الحال فى هولندا وبلجيكا ، أو عضو تنفيذى معين من قبل السلطة المركزية كما هو الحال فى فرنسا •

والعمل التنفيذى الذى نقصده هنا يشمل الاشراف الفعلى على شئون

الموظفين واعداد الميزانية وتنفيذها باصدار أوامر الصرف واتخاذ اجراءات تحصيل الايردات وتنفيذ المشروعات التى يقرها المجلس والتعاقد مع الغير وعقد القروض ورفع الدعاوى باسم الوحدة المحليـة والدفاع عنها أمام القضاء . وعلى وجه العموم اتخـاذ كل الاجراءات التى يستلزمها تنفيـذ قرارات المجلس المحلى .

ووضع سلطة التنفيذ فى بعض الدول فى يد هيئة منتخبـة من المجلس المحلى يبدو مخالفا لما تقضى به مبادىء علم التنظيم الحديث من وجوب أن يكون الرئيس التنفيـذى فى كل تنظيم ادارى شخصا واحـدا على درجة عالية من الكفاية والخبرة بالشئون الادارية .

وهذا يدعونا لالقاء نظرة فاحصة على الطريقة المتبعة فىمباشرةالسلطات اللامركزية لاعمال التنفيذ فى بعض الدول لعلنا نهتدى الى حقيقة ما يجرى عليه العمل فيها .

ونبين فيما يلى كيف تباشر السلطات اللامركزية أعمال التنفيذ فى أربع دول : انجلترا وأمريكا وبلجيكا وفرنسا .

أولا ــ فى انجلترا يختص بالقيام بأعمال التنفيذ بنص القانون لجـان منتخبة من بين أعضاء المجلس المحلى ولكل لجنة رئيس يشرف على أعمالها ، ويشرف على أعمال اللجان كلها رئيس المجلس المحلى الذى يطلق عليه فى بعض الاحيان اسم العمدة Mayor او Lord Mayor

واذا لاحظنا ما حققته المجالس المحلية فى انجلترا من نجاح فقد يكون من الطبيعى أن تتجه أفكارنا الى نسبة فخر هذا النجاح لاعضـاء المجالس المحلية وأعضاء اللجـان التى تباشر أعمال التنفيذ ورؤساء هـذه اللجان والمجالس دون غيرهم .

ولكن الحقيقة تخالف ذلك . فالفضل فى نجاح أعمال المجالس المحليـة فى انجلترا يرجع أولا وقبل كل شىء الى هيئة الموظفين الفنيين ذوى الخبرة

والكفاية الذين يعملون فى خدمة هذه المجالس • وهـذا هو ما يعترف به فقهاء الانجليز صراحة • فالموظفون الفنيون فى المجالس المحليـة الانجليزية يتمتعون فى العمل بنفوذ وسلطان واسـع يكاد يجعلهم المحركين الفعليين لاعمال المجالس ونشاطها • أما أعضاء ورؤساء المجالس واللجـان فشهادة الفقهاء الانجليز عن درجة كفـايتهم واهتمامهم بأعمال المجالس ليست فى صالحهم •

يقول Hasluck فى كتابه Local government in England طبعة سنة ١٩٤٨

Taken as a whole, the average English local council is a poor thing. Were the members left to undertake the Duties of supervising the details of Local administration... there would be chaos in a very short time in most areas. Fortunately most of the ignorant ones and all the title hunters leave the work of effective supervision and control to the chiefs of the Municipal service.

وهو يتحدث فى موضع آخر عن العمد ورؤساء المجالس بما يكاد يبلغ حد السخرية بأعمالهم وتصرفاتهم فى عبارات ننقلها عنه حرفيا فيما يلى :

« ...Hence the appearance under the cocked Hat of the Mayor of so many empty heads... »

« When, after a sonorous Major-Domo has commanded « Silence for His worship the Mayor » a wooden forced individual stands up and reads out a speech that has been written for him — incidentally bodging at the stops and runnning the sentences into one another — the impression left on the public is far from edifying ».

وقيام الموظفين الفنيين فى الوحدات الادارية الانجليزية بمباشرة العمل الادارى تحت اشراف رؤسائهم الفنيين يتفق مع النظـام المتبع فى السلطة المركزية ذاتها ، فان الذى يتولى الاختصاصات الادارية فعـلا فى انجلترا هم وكلاء الوزارات الدائمون ومن يتبعهم من موظفين فنيين • ونجـاح الادارة الانجليزية لاينسب الى الوزراء وانما ينسب الى ما تتمتع به هيئة

الموظفين Civil services من خبرة وكفاية • وعلى هذا الاساس نجد فقهاء الانجليز يشبهون رؤساء المجالس المحلية برؤساء الوزارات كما يشبهون رؤساء اللجان الادارية المحليـــة بالوزراء من حيث المركز الذى يشغله كل منهم والوظيفة التى يؤديها •

والحقيقة التى يجب أن تعرف فى هـــذا الصدد هى أن رئيس الموظفين الفنيين فى كل مجلس هو الذى يباشر فعلا العمل الادارى التنفيذى تحت اشراف رئيس اللجنة صاحبة الاختصاص قانونا •

ومما له دلالته فى هذا الصدد أن القوانين الخاصة بالوحدات المحلية فى انجلترا وان كانت تجعل تعيين الموظفين من اختصاص كل مجلس الا أنهـــا لاتترك للمجالس حرية التصرف فى هذا الشأن ولكنها تلزمها بوجوب تعيين عدد من الموظفين لايجوز ـــ فى كل مجلس ـــ أن ينزل عن حد أدنى ينص عليه صراحة فى القانون •

ثانيا ـــ وفى أمريكا يطلق الفقهـــاء على السلطات الادارية المحلية اسم الحكومات المحلية • ويقسمون وظائف هذه السلطات الى وظيفتين وظيفـــة تشريعية ووظيفة تنفيذية ، ويقررون أن قوة السلطة التنفيذية واختصاصاتها تزداد وتتسع باطراد مع تقدم الزمن على حساب نفوذ واختصاصات السلطة التشريعية المحليـــة •

وفيمـــا يتعلق بمبـــاشرة كل من السلطتـــين التشريعيـــة والتنفيـــذية لاختصاصاتهما فى الدائرة المحلية يوجد فى امريكا ثلاثة أنواع من الانظمة•

النوع الاول يطلق عليه اسم The Mayor Council Plan وهو يتفرع الى فرعين :

الفرع الاول يتولى فيـــه المجلس بنفســـه العمـــل التشريعى والعمل التنفيذى معا وليس للرئيس المنتخب وهو العمدة سلطات أو اختصاصات تميزه عن بقية الاعضاء •

والفرع الثانى يتولى فيه الرئيس المنتخب وهو العمدة السلطةالتنفيذية وحده • بينما يختص المجلس بالعمل التشريعى •

والنوع الثانى يطلق عليه اسم The Commission Plan وبمقتضاه توزع جميع الاختصاصات الادارية بين الاعضاء ولايكون للرئيس أى امتياز فى السلطة أو الاختصاص على بقية الاعضاء •

والنوع الثالث يطلق عليه اسم The city Manager Plan وبمقتضاه يتولى المجلس الوظيفة التشريعية أما العمل التنفيذى فيعهد به الى موظف ذى خبرة وكفايةيعينه المجلس •

ويفضل الفقهاء الامريكيون هذا النظام الاخير ويوجهون نقدا شديدا الى النظم التى تعهد بالعمل التنفيذى الى المجالس نفسها •

ثالثا ــ وفى بلجيكا يتولى المحافظ المعين من قبل السلطة المركزيةالاعمال التنفيذية فى المديريات ويشترك معه فى القيام بهذه الاعمال بنص القانون لجنة دائمة ينتخبها مجلس المديرية من بين أعضائه •

غير أننا اذا لاحظنا أن المحافظ يرأس بحكم القانون جلسات اللجنة الدائمة وله صوت معدود فى مداولاتها وأن له بحكم القانون سلطة وصائية على مجلس المديرية ولجنته الدائمة أمكننا أن ندرك بأن العمل التنفيذى يكاد ينحصر فعلا فى يد المحافظ •

ومع ذلك فان اشتراك هيئة منتخبة من المجلس فى العمل التنفيذى أثار وما يزال يثير نقدا شديدا من جانب الفقهاء البلجيكيين •

وفى البلديات البلجيكية يتولى أعمال التنفيذ هيئة ادارية منتخبة • غير أنه يلاحظ أن هذه اللجنة تنعقد برئاسة رئيس المجلس المعين من قبل السلطة المركزية ، وللرئيس صوت معدود فى مداولاتها ، كما يلاحظ أن سلطة البوليس بيد رئيس المجلس وحده كما أن الرئيس هو وحده المختص بتنفيذ لوائح البوليس •

رابعا ــ وفى فرنسا يتولى المدير المعين من قبل السلطة المركزية العمل التنفيذى فى المديريات كما يتولى العمد أعمال التنفيذ فى البلديات •

ومما له دلالته هنا أنه بالرغم من أن الدستور الفرنسى الصادر فى اكتوبر سنة ١٩٤٦ قد نص صراحة على اختصاص رئيس مجلس المديرية المنتخب بأعمال التنفيذ فلا يزال هذا النص معطلا • ولا يزال المدير رغم هذا النص يتولى العمل التنفيذى فى المديريات الى الآن •

الى أى مدى يجوز لنا الاخذ بنظام اللامركزية الادارية

عرفنا مما تقدم أن اللامركزية الادارية نظام ديموقراطى وادارى معا ونحن نعلم أن الشعب المصرى قد قطع فى طريق الحقوق والحريات السياسية شوطا كاد يبلغ مداه وأنه كسب بصدور دستور سنة ١٩٢٣ حقوقه السياسية واستقلاله الادارى • فأعلنت نصوص هذا الدستور مبدأ الاقتراع العام واعترفت للامة بأنها مصدر السلطات وقررت نصوص المادتين ١٣٢ ، ١٣٣ من هذا الدستور الاستقلال الادارى للمديريات والمدن والقرى • والحقوق والحريات العامة بطبيعتها حقوق أساسية ــ اذا اكتسبت ــ لا يجوز المساس بها أو الانتقاص منها •

ومن المسلم به أن اللامركزية الادارية هى أكثر أساليب الادارة اتفاقا مع المبادىء الديموقراطية وأنها بمثابة مدرسة تبث فى نفوس أفراد الشعب روح الاستقلال والحرية والحرص على حقوقهم العامة والذود عنها • كما أنها تكسبهم المران والقدرة على الاشتغال بالشئون العامة • وهذه كلها أهداف يجب أن نحرص على تحقيقها •

ولهذا يتعين أن نأخذ فى مصر بنظام اللامركزية الادارية وأن ينص دستورنا الجديد صراحة على مبدأ اللامركزية الادارية كأساس يشاد عليه نظامنا الادارى •

لكن اللامركزية لها صور متعددة ، ونطاق الاستقلال الادارى والحريات الادارية يضيق ويتسع تبعا لاختلاف هذه الصور .

ومن المتفق عليه أن نجاح نظام الحكم والادارة الذى يتقرر فى أى دولة انما يتوقف على درجة ملاءمة هذا النظام لاحوال البلاد التى يطبق فيهـا وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ومن الاصول المقررة فى هـذا الشأن أن توسيع نطـاق الحريات التى تتمتع بها الوحدات المحلية أو تضييقها يخضع ويتأثر بثلاثة عوامل رئيسية.

الاول ــ نظام الحكم السياسى القائم فى الدولة وقوة الرأى العام ومبلغ تمسكه بحقوقه وحرياته العامة .

والثانى ــ المركز المالى للهيئات الادارية اللامركزية

والثالث ــ درجـة كفاية الهيئـات اللامركزية وصلاحيتها للاضطلاع بوظائفها الادارية .

ومن الاصول المقررة كذلك أن اصلاح النظم القائمـة فى دولة ما عن طريق اقرار نظام جديد لايلائم ظروفها وأحوالها قد يكون أشد خطرا على مصالح الدولة من الابقاء على النظام الاصلى برغم عيوبه .

تحديد صورة اللامركزية التى تلائم مصر

فى ضوء هذه المبادىء والاصول العامة وفى ضوء ما نستخلصه من تجارب الدول التى سبقتنا فى ميدان التنظيم الادارى نستطيع أن نرسم صـورة صادقة للنظام الادارى المحلى الـذى يلائم أحوالنـا وظروفنا السياسيـة والاجتماعية والاقتصادية ويحقق للبلاد ماترجوه من نهضة شاملة فى جميع مرافقهـا .

ونبين الخطوط الرئيسية لهذا النظام الذى نقترحه فيما يلى :

أولا ــ يجب تعميم نظام اللامركزية الادارية عن طريق تقسيم رقعة الدولة الى وحدات ادارية محلية تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية وتستقل تبعا لذلك بالاشراف على الشئون الادارية المحلية تحت رقابة السلطة المركزية العليا •

ثانيا ــ أن تكون هذه الوحدات على نوعين ومن درجتين •

النوع الاول يشمل أصغر الوحدات الادارية فى الدولة وأدناها درجة وهى البلديات •

والنوع الثانى يشمل وحدات أكبر وأعلى درجة هى المديريات •

ثالثا ــ أن يقتصر على هذين النوعين من الوحدات الادارية فى جميع أنحاء الدولة بمعنى أن لايوجد فى الدولة سوى ثلاثة أنواع من السلطات الادارية :

السلطة المركزية العليا وهى الدولة ، وفى درجة أدنى المديريات ، ثم البلديات ، مع توزيع جميع الاختصاصات الادارية على هذه السلطات الثلاث سواء فى ذلك الاختصاصات المركزية أو اللامركزية •

ومعنى هذا أن كلا من البلديات والمديريات تكون سلطة ادارية لامركزية تتولى اختصاصات الشخص الادارى اللامركزى وفى نفس الوقت تكون مقرا لاعضاء السلطة المركزية الذين يتولون مباشرة الاختصاصات الادارية المركزية فى حدود البلدية أو المديرية • وبهذا تقتصر مرحلة الاتصال بين أدنى الوحدات الادارية فى الدولة وبين السلطة المركزية العليا على درجتين فقط •

ويمتاز النظام الذى نقترحه فى حدود هذه الخصوصية بأنه يبسط الاجراءات الادارية ويساعد على سرعة انجاز الاعمال الادارية • وهو فوق هذا يتفق وما تقضى به مبادىء علم التنظيم الحديث من وجوب تحاشى التعقيد فى تنظيم الاداة الادارية •

ويبدو أن مقترحات السيد على ماهر رئيس لجنة الدستور فى هـــذا الصدد لاتحقق هذه الغاية . فهو فى المذكرة القيمة التى وضعها عن السلطات المحلية فى الدستور الجديد يقترح انشاء أربعة أنواع من الوحدات : الاحياء والقرى والمديريات والمحافظات ، ويجعل القرى تابعة للمديريات كما يجعل الاحياء تابعة للمحافظات .

وفى اعتقادى أنه ليس من المصلحة انشاء أنواع متعددة من الوحدات المحلية ذات الاختصاصات المتشابهة .

ومما له دلالته فى هذا الصدد :

١ ـ أن تعـــدد أنواع الوحـــدات المحلية فى انجلترا وأمريكا كان وما يزال مثار شكوى الكتاب وأساتذة العـــلوم السياسية هناك لما يخلقه من خلط وتعقيد فى الاجراءات الادارية .

وفى هذا المعنى يقول Marshall Edward Dimock أستـــاذ العـــلوم السياسية فى جامعة Northwestern فى كتابه American government in action بعد أن أشار الى تضخم عدد الوحدات المحلية وتعقد صورتها

« But is there no limit to the piling up and overlapping of loca lgoverning units ».

ويصور Goschen الحالة التى كانت عليها الوحدات المحلية فى انجلترا قبل اصلاح سنة ١٨٩٤ بقوله :

« A chaos of authorities, a chaos of jurisdictions, a chaos of rates, a chaos of franchises, a chaos worts of all of areas ».

ومما لاشك فيه أن النظام الذى يقترحه استاذنا على ماهر لايمكن أن يقارن من حيث التعقيد بالنظام القائم فى انجلترا أو امريكا ولكننا أردنا بهذه الاشارة مجرد التنبيه الى ما يخلقه تعدد أنواع الوحدات المحلية فى الدولة من اشكالات وتعقيدات يمكن تجنبها فى بناء نظامنا الادارى .

٢ ـ ان المحافظات ماهى الا مدن كبيرة يمكن اخضاعها لنظام البلديات الخاص بالمدن .

٣ ـ انه نظرا لتقدم وسائل المواصلات ووسائل الاتصال الشخصى فى العمر الحديث فقدت المصالح المحلية كثيرا من أهميتها وأصبحت الحاجات العامة التى يتطلبها الجمهور فى المدن واحدة لاتكاد تختلف فى حى عن الآخر بل أنها لاتكاد تختلف فى كثير من أنحاء البلاد المتباعدة .

رابعا ـ أن لايقل عدد سكان كل وحدة من الوحدات المحلية الصغرى وهى البلديات عن عشرة آلاف نسمة . بمعنى أن لاتعتبر وحدة محلية مستقلة فى التنظيم الجديد الا المدن أو القرى التى يبلغ عدد سكانها عشرة آلاف نسمة على الاقل . أما القرى التى لايبلغ عدد سكانها هذا القدر فتضم الى غيرها من القرى الصغيرة بحيث يتكون من كل قريتين أو أكثر من القرى الصغيرة المتجاورة وحدة ادارية واحدة مجموع سكانها عشرة آلاف نسمة على الاقل .

وأن تعتبر هذه الوحدة الجديدة مركزا أساسيا لجميع أوجه النشاط المركزى واللامركزى وأن تركز فيها الجهود التى تبذل للاصلاح والنهوض بمرافق البلاد من جميع النواحى الثقافية والاجتماعية والاقتصادية . بمعنى أن يعهد الى الجهاز الادارى الذى ينشأ فيها بجميع الاختصاصات الموزعة فى الوقت الحاضر على هيئات مختلفة تتبع وزارات مختلفة كالمراكز الاجتماعية والوحدات الزراعية والوحدات الصحية وكذلك جميع الاختصاصات التى يتولاها فى الوقت الحاضر مأمورو المراكز فى الاقاليم والعمد والمشايخ فى القرى .

وهذا يستتبع الغاء المراكز والغاء نظام العمد فى التنظيم الادارى الجديد كما يستتبع الغاء المراكز الاجتماعية والوحدات الزراعية والصحية والاستعاضة عن ذلك كله بالجهاز الادارى الذى ينشأ فى الوحدة المحلية

الجديدة • ويستتبع أيضا وجوب تزويد هذا الجهاز الادارى بتنظيم ادارى سليم وموارد مالية كافية وهيئة موظفين على درجة عالية من الخبرة والكفاية

ويمتاز النظام المقترح فى هذه الخصوصية بأنه يحول دون بعثرة موارد الدولة المالية وتشتيت القوى ويصحح عيوب النظام الحالى بالنسبة للمراكز الاجتماعية والوحدات الصحية والزراعية •

فان المعروف أن الاعمال التى تتولاها هذه الهيئات الثلاثة هى من صميم اختصاص المجالس المحلية فى كل دول العالم بل وفى النظـام المحلى المقرر عندنا ولهذا فانه يبدو غريبا أن توزع هذه الاختصاصات بين هيئات متعددة وينشأ للقيام بها منظمات مختلفة لكل منها ميزانية خاصة وهيئة موظفين مستقلة •

ولاشـك أن الواجب يقضى برد اختصاصات كل هـذه الهيئات الى المجالس المحلية صاحبة الاختصاص الطبيعى •

أما تحديد الحد الادنى لعدد سكان كل وحدة بعشرة آلاف نسمة فهو يحقق الهدف الاساسى فى التنظيم الادارى الحديث ويحقق فى نفس الوقت مصالح الاهالى ويتفق مع الحالة الثقافية فى بلادنا •

ذلك لان اللامركزية الادارية لاتهدف فقط الى ضمان الحريات والحقوق العامة للشعب وفق المبدأ الديموقراطى وانما تهدف أيضا بل وتهـدف أولا بوصفها نظاما اداريا الى اقامة جهاز ادارى سليم يكفل تقديم أحسن الخدمات بأقل التكاليف •

ولا يمكن أن نحقق هـذا الغرض اذا اعترفنا للقرى الصغـيرة قليـلة السكان بالشخصية المعنوية وأقمنا منها وحدة ادارية مستقلة • لانه لايمكن أن تتوافر لهـذه الوحدات الصغيرة الموارد المالية الكافية التى تمكنها من تقديم الخدمات العامة التى يتطلبها الافراد فى هذا العصر الذى تعددت فيه مطالب الافراد وتشعبت الى حد بعيد •

واذا لاحظنا أن الحد الادنى للخدمات التى يجب تقديمها للافراد فى أصغر الوحدات الادارية يجب أن يشمل توفير المياه الصالحة للشرب والانارة والخدمات الصحية والطرق النظيفة الممهدة فأننا ندرك بسهولة مبلغ عجز الوحدات الصغيرة عن تقديم هذه الخدمات لما يتطلبه ذلك من آلات وماكينات مختلفة وموظفين فنيين متخصصين وهذا ما لايتوافر لهذه الوحدات الصغيرة .

ومن الناحية العامة يلاحظ أن انشاء وحدات ادارية مستقلة فى جميع القرى يستلزم توافر عدد كبير من الموظفين الفنيين والاداريين للعمل فى خدمة نحو ٤٥٠٠ وحدة محلية وهو أمر مشكوك فيه .

ومما له دلالته فى هذا الصدد أن عدد السكان الذين يخدمهم كل مركز من المراكز الاجتماعية وكل وحدة من الوحدات الصحية والزراعية يتراوح بين عشرة آلاف وخمسة عشر الف نسمة .

ومع ذلك فانأستاذنا علىماهر رئيس لجنة الدستور يرى وجوب منح الشخصية المعنوية أى منح الاستقلال الادارى لكل قرية مهما قل عدد سكانها بل ولكل حى من أحياء المدن . ويرى أن يعهد الى هذه الوحدات الصغيرة بالتعليم الاولى بصفة خاصة وهو فى هذا الرأى يوجه نظره الى أمر واحد هو الهدف السياسى الذى ينتظر تحقيقه من وراء منح هذه الوحدات الصغيرة استقلالها الادارى . فهو يقول صراحة فى بحثه القيم السابق الاشارة اليه :

« ولعل مصر فى مرحلتها الراهنة من أكثر الدول حاجة الى تنظيم الحكم الذاتى بصريح النص فى الدستور . فاللامركزية هى الخلية الاولى فى كل مجتمع وهى الكفيلة دون سواها برفع مستوى القرية واعتماد أهلها على أنفسهم فى تحقيق مطالبهم .

ففى المجتمع الصغير تنشأ الديموقراطية الحرة . وفى المجتمع الصغير

يتدرب المواطن على الرأى الحر وعلى العمل الحر وعلى حمل المسئوليات ، فنظام اللامركزية لاشك يدفع عدوان السلطـات الكبرى ويقوم حصنا فى مواجهة الاستبداد ، وهو سياج الحرية فيه يترعرع الوعى القومى وتقوى الروح العامة وتنمو الاهلية السياسية وتذكو الوطنية المستنيرة » .

وهذا قول حق ولاشك . غير أن تحقيق الاهداف السياسية والقومية لايجوز أن ينسينا الاهداف الادارية التى يجب أن يحققها كل نظام ادارى. فضلا عن أن نظام اللامركزية فى الوحدات الكبيرة يحقق الاهداف السياسية والادارية معا .

ويشير أستاذنا الدكتور على ماهر وهو بصدد تعزيز وجهة نظره الى الوحدات الصغيرة القائمة فى انجلترا التى تسمى Parishes والى مثيلاتها من الوحدات الصغيرة الموجودة فى فرنسا وبلجيكا .

ولكن الحقيقة فى هذا الشأن أن الوحـدات الصغيرة الـ Parishes فى انجلترا كان لها أهمية فى الماضى وقت أن كانت مطالب الحياة بسيطـة ميسرة . أما الآن قد فقدت كل أهميتها وسحبت منها معظم اختصاصاتها فلم يعد لها أى أثر فى الحياة العامة فى انجلترا . وهى اذا كانت لاتزال باقيـة الى الآن فان ذلك يرجع الى أنها نشأت نشأة طبيعية فى زمن قديم سابق على ظهور الحياة البرلمانية فهى باقية الآن كأثر من آثار العهود الماضية والتقاليد القديمة .

أما الوحدات الصغيرة فى فرنسا وبلجيكا فان وجودها الى الآن محل انتقاد شـديد من جانب الفقهاء والمشتغلين بالشئون العامة هنـاك لضعف امكانياتها وعجزها عن اداء رسالتها .

خامسا ــ والعنصر الخامس فى بناء النظام الذى نقترحه هو أن يختار أعضاء المجالس المحلية التى تمثل الوحدات المحلية بطريق الاقتراع العـام بنفس الطريقـة التى تتبع فى انتخاب أعضـاء مجلس النواب . وأن تخول

السلطةالمركزية حق ندب موظفين من قبلها يحضرون جلسات هذهالمجالس. وتسمع أقوال هؤلاء الموظفين كلما طلبوا الكلام دون أن يكون لهم صوت معدود فى المداولات . وأن تقتصر وظيفة المجالس على المداولة فى التقرير فى المسائل التى تدخل فى اختصاصها . أما العمـــل التنفيـــذى وتحضير واعداد أعمال كل مجلس وقراراته فيكون من اختصاص موظف ذى خبرة وكفاية تعينه السلطة المركزية ، وأن يكون موظفوا المجالس البلدية ومجالس المديريات تابعين لهذا الموظف وأن يخضعوا فى تعيينهم وترقياتهم وتأديبهم للنظم الخاصة بموظفى الحكومة المركزية .

وبالنسبة للمجالس البلدية أرى أن يكون هـــذا الموظف هو الرئيس الادارى الذى يمثل السلطة المركزية والرئيس التنفيـــذى الذى يتولى اعدادوتحضير قرارات المجلس البلدى وتنفيذها وأن يكون فى نفس الوقت رئيسا للمجلس البلدى وأن يحل محل العمدة الحالى مع توسيع اختصاصاته بحيث تشمل وظائف البوليس الادارى على أن يستقل وحده بهذهالوظائف الاخيرة تحت اشراف السلطة المركزية . وأن يعاونه فى مباشرة اختصاصاته البلدية مساعدون يختارهم المجلس البلدى من بين أعضائه .

وطبيعى أن مثل هذا الموظف الذى يمثل السلطتين البلدية والمركزية فى أهم الوحدات المحلية فى الدولة والذى يتولى وحـــده وظائف البوليس الادارى فى هذه الوحدة المحلية يجب أن يكون موظفا ممتازا فى كفايتـــه وخبرته وخلقه .

ورأيى فيما يتعلق بوظيفة هذا الموظف الذى يحل محل العمدة الحالى ويرأس المجلس البلدى قديم أعلنته فى بحث نشرته بمجلة الحقوق ســـنة ١٩٤٣ وقوبل فور اعلانه بمعارضة تكاد تكون اجماعية ويسرنى أن يكون هذا الرأى قد أصبح بعد سنوات قليلة مقبولا لدى الكثيرين بل أنه لقى تأييدا من الفقه ومن المشرع نفسه .

ففى سنة ١٩٥١ قدم أحـــد حضرات أعضاء مجلس النـــواب اقتراحـــا

بمشروع قانون بالغاء نظام العمد تدريجيا كان جو المجلس كله متجها نحو الموافقة عليه . واذا كانت هذه الموافقة لم تتم فقد كان ذلك راجعا لاسباب طارئة تتصل بحياة البرلمان .

وفى هذا العام وافقت لجنة الادارة اللامركزية المتفرعة من لجنة الدستور على الغاء نظام العمد ، لكن الامر مع ذلك لايزال معلقا لم يبت فيه برأى نهائى .

وفيما يتصل بجعل العمل التنفيذى فى الوحدات المحلية من اختصاص موظف تعينه السلطات المركزية يبدو أن رأينا فى هذه الخصوصية يخالف رأى استاذنا الدكتور على ماهر فهو يرى أن تكون رئاسة المجالس المحلية جميعها بالانتخاب و « أن يكتسب العمد صفة نيابية فتصبح طبيعة مركزهم فى المستقبل على غير ماكانت فى الماضى وبدلا من أن يكون العمدة ممثل الحكومة لدى الاهالى يصبح العمدة نائبا عن الاهالى لدى الحكومة » . كما يرى أن يكون « تصريف الشئون اليومية وتنفيذ قرارات المجالس المحلية بيد هيئة منتخبة دائمة من أعضاء كل مجلس »

وكثيرون من الزملاء يرون رأى السيد على ماهر من حيث جعل اختيار العمد بطريق الانتخاب ويعزز هؤلاء الزملاء رأيهم بالمقارنة بين العمد فى فرنسا وانجلترا والعمد فى مصر مشيرين الى أن العمد هناك يختارون بالانتخاب من بين أعضاء المجالس البلدية .

ويكفى للرد على هذه الاعتراضات أن نقدم الملاحظات الآتية :

١ ــ أن الاتجاه الحديث فى الدول التى سبقتنا فى هذا الميدان يميل الى جعل العمل التنفيذى فى الوحدات المحلية بيد شخص واحد وأن الذى يتولى هذا العمل فعلا فى فرنسا الى الآن هو المدير فى المديريات والعمدة فى البلديات . وأن الذى يتولاه فى البلديات فى بلجيكا وهولندا رئيس المجلس البلدى الذى يعين ويعزل بواسطة السلطة المركزية ولا يشترط فيه أن يكون

من بين أعضاء المجلس البلدى .

٢ ــ ان العمل التنفيذى أو بمعنى آخر مباشرة الادارة الفعلية يتطلب فى عصرنا الحاضر فى القائمين به درجة عالية من الخبرة الفنية والكفاية العلمية لاتتوافر لاعضاء المجالس المنتخبين لافى بلادنا فقط بل فى دول أخرى كثيرة. وقد سبقت الاشارة الى رأى الفقه فى انجلترا فى تقدير مستوى كفاية أعضاء المجالس المحلية هناك . مع ملاحظة الفوارق بين انجلترا ومصر من هذه الناحية .

٣ ــ أن تجربة اللجنة الدائمة فى بلدية الاسكندرية أثبتت فشل هذا النظام عندنا . كما أن تجارب النظامين المركزى واللامركزى عندنا أثبتت خطورة تدخل أعضاء البرلمان وأعضاء المجالس المحلية فى شئون الموظفين.

٤ ــ أن الحالة الثقافية عندنا خصوصا فى الريف الذى يكون سكانه ٦ر٧١٪ من مجموع السكان لاتدع مجالا للشك فى الحكم على مايمكن أن يكون عليه مستوى كفاية أعضاء المجالس المحلية عندنا فى حالة تعميم المجالس المحلية فى كل أنحاء القطر وفق الرأى الذى عليه الاجماع فى الوقت الحاضر .

٥ ــ ان العمد فى انجلترا تكاد وظائفهم أن تكون فخرية وأن العمل التنفيذى هنالك يتولاه فى العمل الموظفون الفنيون .

أما فى فرنسا فان النظام المقرر فيها يبيح الجمع بين وظائف العمد وبين عضوية البرلمان ومجالس المديريات بل والوزارة . كما أنه لايشترط فى العمد هناك أن يكونوا مقيمون فى البلدة التى يختارون لرئاسة مجلسها وهذا يجعل من الميسور الحصول على العمد ذوى الكفاية الصالحين لتولى هذه المناصب ، مع ملاحظة مستوى الثقافة العامة فى فرنسا وفى مصر .

وتحت يدى احصائية عن سنة ١٩٤٧ يستدل منها على أنه فى تلك السنة كان يوجد من بين من يشغلون وظائف العمد فى فرنسا :

٤٩ عمدة أعضاء فى مجلس الجمهورية ، ١٩ أعضاء فى نفس الوقت فى مجلس الجمهورية وفى مجالس المديريات ، ١٠٥ أعضاء فى الجمعية الوطنية ، ٣٩ أعضاء فى نفس الوقت فى الجمعية الوطنية ومجالس المديريات .

ويستدل من نفس الاحصائية على أنه فى أول مايو سنة ١٩٤٧ كان من من يشغلون وظائف العمد فى فرنسا رئيس مجلس الوزراء ووزراءالداخلية والدولة والعدل والزراعة والتعمير والبلديات .

وفوق هذا كله فان العمد فى فرنسا يخضعون لرقابة جدية من جانب السلطة المركزية ممثلة فى المدير والوزارة . فيجوز وقفهم وعزلهم . وللمدير الحق فى أن يتولى بنفسه اختصاصات البوليس المخولة للعمدة فى حالة امتناع هذا الاخيرعن القيام بواجبيفرضه القانون فى هذا الشأن وفىحالات أخرى كثيرة يحددها القانون .

ويتناول العمد فى فرنسا وانجلترا مرتبات تسمى هناك مكافآت نظير قيامهم بواجباتهم .

٦ ــ ان جعل الاعمال التنفيذية فى الوحدات المحلية بيد موظفين تعينهم السلطة المركزية يعتبر فى الوقت الحاضر من أفضل صور الوصاية الادارية. لان المجلس المحلى يتمتع فى ظل هذا النظام بحرية واسعة فى المداولة والتقرير وهذا أهم مظاهر استقلاله ، بينما يخضع العمل التنفيذى لرقابة جدية من جانب السلطة المركزية . وبهذا تتحقق أهداف اللامركزية دون أن تتدخل السلطة المركزية فى أعمال المجالس ذاتها .

٧ ــ وثمة حقيقة أخرى فيما يتعلق بالعمد عندنا أشار اليها أستاذنا الدكتور عبد الحميد بدوى فيما دونه من ملاحظات على مشروع قانون العمد المعروض على السلطات المختصة فى الوقت الحاضر . وهى أن العمدة بوضعه الحالى يقوم على تدبير مصالح عامة ويعتبر من رجال الضبطية القضائية ولايجوز وهذا مركزه وتلك اختصاصاته أن يكون اختياره

بطريق الانتخاب •

وعلى هـــذا فطالما بقى الرئيس الادارى فى الوحدات المحلية قائما على تدبير المصالح العامة علاوة على قيامه بتدبير المصالح المحلية فلا يكون من المقبول أن نجعل اختياره بطريق الانتخاب •

سادسا ــ والعنصر الســادس أن يشمل اختصاص الوحدات المحليــة كل المسائل التى تهم مصالح المديرية أو البلدة وأن يكون للسلطة المركزية الحق فى أن تعهــد الى السلطات المحليــة بتنفيذ المشروعات القومية وفق البرنامج الذى ترسمه نظير اعانات مالية تقدمها لها •

سابعا ــ والعنصر السابع فى بناء النظام الادارى الذى نقترحه : وجوب اخضاع الوحدات المحلية لرقابة السلطة المركزية • وفى هذا نرى علاوة على ما سبق ذكره من اخضاع أعمال التنفيذ لرقابة السلطة المركزية أن تحــدد صور الرقابة بوجه عام بطريقة تكفل تحقيق هدفين أساسيين وهما صيانة وحدة الدولة وضمان حسن إدارة المرافق المحلية ووفرة انتاجها •

سادتى :

هذه هى الخطوط الرئيسية للنظام الادارى المحلى الذى نقترحه • وبقى بعد هذا كلمة ختامية كان يصح أن تكون هى البداية وهى تتعلق بالنصوص التى يحسن أن يتضمنها دستورنا الجديد فى موضوع اللامركزية الادارية•

هل يكفى أن يتضمن الدستور النص على المبادىء الاساسية للنظــام اللامركزى مع ترك ما عدا ذلك للمشرع العــادى ؟ أم يجب أن يشمــــل الدستور الاحكام التفصيلية لهذا النظام ؟

أخذت لجنة الادارة اللامركزية المتفرعة من لجنة الدستور بالرأى الاول ووضعت مشروعا للمواد التى رأت ادماجها فى صلب الدستور على الاساس الذى رأته وهو يتكون من سبع مواد •

أما الرئيس على ماهر فيرى وجوب النص فى الدستور على الاحكام الخاصة باللامركزية الادارية على وجه التفصيل ووضع فى ذلك مشروعا يتكون من ٢١ مادة .

ويتلخص رأى الرئيس على ماهر فى أن تجارب الماضى دلت على انطباع التشريع والانظمة فى مصر بطابع المركزية المتطرفة وأنه يجب اتخاذ مزيد من الحيطة والحذر عند صياغة النصوص الدستورية الجديدة اذا ما أريد التوسل بها الى توطيد اللامركزية واحاطة أسسها بسياج محكم من الضمانات الدستورية ...

ورأى أستاذنا على ماهر فى هذه النقطة كرأيه فى المسائل الاخرى التى عرضنا لها فيما تقدم يصدر عن روح وطنية صادقة ويمليه الحرص على اعلاء سيادة الامة عن طريق تقوية الوعى القومى . وهو يرى فى تعميم اللامركزية الادارية ومنح جميع القرى والاحياء أكبر قسط من الحرية والاستقلال وسيلة مؤكدة لتحقيق هذه الغاية . كما يرى فى النص على قواعد هذا النظام الحر فى صلب الدستور ما يضمن سرعة تنفيذه ويكفل له الدوام ويحميه من تدخل المشرع العادى . ومن حق السيد على ماهر علينا أن نسجل له هذه الروح الوطنية الصادقة وهذا الاخلاص فى الدفاع عن حريات الشعب وحقوقه . ومن حق الوطن على كل مصرى أن يعمل لتحقيق هذا الهدف .

وانى أعتقد أن تطبيق اللامركزية الادارية وسيلة ناجحة لتنمية الوعى القومى واعلاء سيادة الشعب ولهذا ناديت منذ سنة ١٩٤٣ بوجوب تعميم اللامركزية المحلية فى جميع أنحاء البلاد وانى أتفق اليوم مع الرئيس على ماهر فى وجوب المبادرة بتطبيق هذا النظام فى جميع أنحاء البلاد .

غير أننا نرى أن اللامركزية الادارية هدفا آخر يجب الا نغفله وهو الهدف الادارى ولهذا قلنا بوجوب الاحتراس فى الاخذ بنظام اللامركزية

الادارية واختيار صورة اللامركزية التى تلائم أحوال بلادنا وتحقق الهدفين السياسى والادارى معا .

فاللامركزية بطبيعتها نظام ادارى ونجاح أى نظام ادارى فى تحقيق أهدافه انما يتوقف على ملاءمته لظروف البلاد وقابليته للتطور مع تطور هذه الظروف ، وادماج القواعد الخاصة بنظام اللامركزية فى صلب الدستور يقضى على هذا النظام بالجمود ويهدم مبدأ التطور من أساسة .

ولهذا نرى مع لجنة الادارة اللامركزية الاكتفاء بالنص فى الدستور على المبادىء الاساسية للنظام اللامركزى وترك ما عدا ذلك للمشروع العادى والله ولى التوفيق .

cotton to be exported under such a direct deal between the two contracting parties.

4. *Multilateral Exchange of Commodities* : Another approach, which deserves examination is the possibility of negotiating interrelated contracts for purchase and sale of specified quantities of two or three principal surplus items of export from other countries such as wheat, coffee, corn and machines and specified quantities of Egyptian cotton which are above the volume of these commodities which currently enter into international trade. The immediate availability of a surplus dollar commodity like wheat, and american cotton might make it necessary that, the American crops supply under such an agreement be made in advance of the receipt of the additional exports of Egyptian cotton. This might involve a deverred delivery of the Egyptian cotton and would require some financial machinery to extent credit for the purchase of American surplus crops until the whole process of repaying in terms of additional export of Egyptian cotton is completed. If this suggestion is practiced, there can be no question but that, the sales of additional supplies of dollar commodities must eventually be paid for by way of additional exports from Egyptian cotton.

This brief of the various measures, that may promote expansion of Egyptian cotton cosumption in the world markets, and provide stability of markets and prices, is intended to indicate the lines which are to be followed in making a policy or putting a program to tackle a problem, which is an integral part of the over-all general financial disequilbrium.

Acknowlegment:

The writer expresses his deepest gratitude to Pro. M. M. Elzalaki, Chairman of the Department of Agricultural Economics, University of Alexandria, and Prof. Sayed Sakr, Chairman of the Department of Truck Crops, University of Alexandria, Egypt, who during the course of this study showed much interest and spared no effort in making many valuable remarks and cuticisms.

characteristic, the fact that they can be satisfactorily met only through an estimate of wha demand will be in future periods. There are numerous quantitive analysis, which has to lead us to our object the measurement of market potentials, that is, the measurement of total demand for Egyptian cotton 15.

2. *Egyptian Trade Agreements:* The Egyptian government could undertake to enter into arrangements for the elimination of trade preferences and quota restrictions. This action could be taken in conjunction with adequate action to reduce Egyptian Trade barriers as Egyptian Tariffs and export duties. This arrangement would be negotioted, so far as the United States is concerned, under, the procedures of the Trade Agreement Act.

3. *Exchange of Longer Staple Varieties of Egyptian Cotton for Short Staple Cotton :* Egyptian textile manufacturers have only Egyptian cotton at their disposal. They cannot adopt their raw material to the article produced or to the requirement of the moment, in order to restore an equilibrium disturbed by a rise of the price of a specific variety. On the contrary, the use of Egyptian cotton is compulsory, even though the Egyptian textile plants are required to produce heavy cloth normally manufactured everywhere else with a low grade cotton. This cloth comprising the greater part of their production, is destined to cover the needs of over 75% of the Egyptian population. There may be possibilities in Egypt, where cotton textiles manufactured from Egyptian cotton are subsidized for internal distribution to meet the requirements of the low - income consumer, of obtaining imported supplies of surplus, and low priced short staple varieties of cotton if such imports could be linked with exports of proportionate quantities of Egyptian cotton. Since this will afford relief to Egypt and other nations of disposal of surplus and of subsidies on cloth for internal distribution, it should open up possibilities of negotiating satisfactory basis of prices for the short staple cotton to be importer and long staple

15. SHABANA, Zaki, M., The Competitive Situation of Egyptian Cotton in the American Market, Ph.D. Thesis, University of Wisconsin, Madison Wis., 1951.

Nation has the opportunity to guide the world trade conducted on a basis beneficial to all, with greater freedom than was possible in the past. The world economic foreign policy has long been directed toward promoting world economic cooperation as one of the principal means of eliminating international economic friction and therefore maintaining peace. The proposed charter for an International Trade Organization was accepted after difficult negotiations by 54 countries. This policy recognizes the economic interdependence of nations. It also recognizes that world prsperity and security are bound up with the economic well being and resulting political stability of all countries.

Under the circumstances we have discussed before, the Egyptian government should take action through measures of its own, and through measures undertaken jointly with other governments to promote Egyptian cotton trading in he world market or at least make it freer. The following remedial measures deserve consideration. They tend to encourage certain suitable international actions favorable to the Egyptian cotton trade. They will be important steps in the direction of reducing these barriers to world trade.

1. *Establishing Cotton Marketing Research Council for Studying Market Potentials of Egyptian Cotton:*

To day our most difficult problem facing the Egyptian cotton is that of its distribution and of achieving and maintaining high level of effective foreign demand. Sustained high level of effective foreign demand is dependent on sustained purchasing power and efficient marketing practices. These goals create additional needs to accurate facts to guide cotton production in Egypt. For this purpose the government should establish Cotton Marketing Research Council, which will gather the current and accurate information on foreign markets and on general business conditions abroad. More emphasis may therefore be expected on development of the art and science of distribution and maintaining high levels of sales of Egyptian cotton. These studies may be made with different mangement problems in mind, but many such divergent problems have, as a prevailing

600 P.T. per 100 kilos for Karnak and 400 P.T. for Ashmouni and other Egyptian varieties. 14.

The aim of this tax is to subsidise local spinners, who are running short of stocks, and have to buy at the present high market level, and who other hand must continue to sell their yarn at official pegged price of 45 tallaris per kantar of raw cotton. The real cause for this export duty is that Egyptian manufacturers have only Egyptian cotton at their disposal. They cannot adapt their raw material to the requirements of the nation, without subsidies from the Government. Yarn output is concentrated on course counts, the average being 16's to 17's, which is consumer within the country for producing the heavy cloth required by the rural population, amounting three-fourths or more of the inhabitants of Egypt. Since the use of Egyptian cotton is compulsory, the paradoxical situation arises, where a nedless and expensive. raw material is compulsory employed for the production of an essentially low-priced finished article. The only solution is that the Egyptian manufacturers should therefore be supplied with raw cotton by exchanging other world short staple cotton with Egyptian long staple cotton through intergovernmental agreements. This will enable them to market their output at prices, which the government sets considering the consumers ability to pay without resorting to put this obstacle, the export duty in the way of Egyptian cotton world markets.

SUGGESTIONS AND MEASURES FOR THE DEVELOPMENT OF EGYPTIAN COTTON EXPORTS IN THE WORLD MARKETS

Nations cannot hope to prosper in a world impoverished by national animosities, currency chaos, exchange restrictions, uneconomic tariffs and quotas. Now, with the war effects over, and since the great task of construction has begun, the United

---

14. The Egyptian Cotton Gazette, « Cotton News - Egypt and the Export Tax », « The Egyptian Cotton Gazette, Vol. 13, May, 1951, Alexandria, The Alexandria Cotton Export Association, P. 98.

1945-46 imports of Peruvian cotton amounted to 13 million pounds (26,000 bales), or 28% of the U.S. total imports of cotton 1.1/8 inches and longer. - 13. Imoprts from Peru are mostly Pima cotton, which can be used in fine goods. This cotton takes a lustrous mercerized finish, but, because of its weak fiber, it cannot be substituted instead of the Egyptian cotton even of shorter lengths. Generally we can say that Egyptian cotton is still urgently needed where strength and fineness are required.

Thus more emphasis of the Egyptian government should be taken to maintain high levels of effective demand and achieve high levels of sales of Egyptian cotton in the American market.

EXPORT DUTIES ON EGYPTIAN COTTON.

Reference has been made to the restrictions taken by foreign governments. Add to this, the Egyptian Government have put an obstacle in front of the Egyptian cotton exports. The Egypian cotton has been subject to an export tax of approximately 1.5 P.T. per pound, since 1933 except for this period from 1945 to 1947. Since April, 12, 1948, the price of Egyptian cotton would be increased by the Egyptian export tax of about 227.8 P.T. per 100 kilos unless the foreign importer absorb that cost. In addition, this tax has been increased since March, 1950 to 400 P.T. per 100 kilos. This governmental decree was made applicable to all shipments (old or new crops) affected after August, 31, 1950. On January 7, 1951, the Egyptian government issued a decree doubling the export tax on raw cotton, which become valid from one minute after midnight on January 7, 1951. In accordance with a Ministerial decree dated May 18, 1952, all sales concluded on, or after May, 19, 1952, till August 31, 1952 have been exempted from the export tax. This decree also rules that by September, 1st, 1952, the export tax will be

---

13. United States Tariff Commission « *Supplemental Import Quota on on Long Staple Cotton — Report to the President* ». ReRport No. 158 Second Series. Washington D.C. United States Government Printing Office, 1947, Pp. 41 - 44.

iod. - 12. The new quota that opened on Feb. 1st, 1950 was closed on March 10th, 1950 and no more Egyptian cotton entered into the United States until Feb. 1st 1951, on the primary quota. Consuming industries in the United States require large amounts of cotton having a staple of 1.3/8 inches of more in length. All available information indicates that, as a general rule, Egyptian extra long staple cotton competes only to a very limited extent with American long staple coton. Egyptian extra long staple cotton (Karnak) is no substituted to a significant extent for the American ordinary long staple cotton except under abnormal conditions such as when the United States' crop of ordinary long staple cotton is unusually small, and insufficient to meet the requirements of the domestic cotton manufacturing industry. Thus the assumptian that imports of Egyptian cotton replace domestic cotton, pound for pound is not in accordance with experience. Representatives of important mills stated that, because of the need of some grades, and lengths of the Egyptian long staple cotton, they would be obliged to suspend or discontinue production of certain types of fabric which they were making. In general quantitative restrictions should be eliminated in principle, both as regards to export and import trade, otherwise some nations may take recourse to measures which are destrictive to world economic commerce.

Trade preferences also were adopted by the United States in the beginning of 1940's against the Egyptian cotton. Suspension of the quota restrictions from apprication to cotton 1.11/16 inches and longer, effective Dec. 19th, 1940, and the replacement of the individual country quotas by a global quota, effective July 29th, 1942, favored imports of Peruvian cotton. Peru's share in total United States imports long staple cotton, rose from one to three per cent before 1940-41 to more than 10% from the total american cotton imports in 1941-42, 1944-45. In

---

12. United States Tariff Commission « *The Import Quota on Long Staple Cotton, Supplement Report 1949, Report to the President* », Report No. 166 Second Series, Washington, D.C. United States Government Printing Office, 1949.

try. Add to this, some amount of Egyptian cotton is bought for speculation by merchants who take advantage of government regulation to charge exorbitant prices for free cotton. Consequently, mills have to lay out a tremendous amount of capital for a year's supply with no method of hedging it on « futures » market. Thus, importers of Egyptian cotton in United States face terrific expenses in financing such a movement and these expenses are compressed into a month time or little more. The business for the rest of the year is reasonably quiet. Small importer, who cannot finance large movements at one time, and could handle cotton on a monthly basis, suffers more.

Since there is no large amount of cotton grown in U. S. to compete with Egyptian Karnak, the American economic policy of restrictions is hardly defensible. But, tied in with politics as it is, and with the southern farmers having as many votes as they do, litle, if anything will be done to alleviate the situation. The United States has had supplement quotas from time to time, but these were only temporary measures which led only to further speculation until the supplemental quotas were allowed. This could explain why, in spite numerous petitions before the United States Tariff Commission in Washington, cotton mills have been unable to get any permenant relief. The United States Tariff Commission incidentally is for the mills suggestions of letting cotton over 1.3/8 inches come in free of the quota, and recommended that to President Truman, but it was vetoed by the President in July 8, 1948. - 11. In order to give 'cotton mills something, or to alleviate the effect of the refusal on the oher hantd, the U.S. Tariff Commission and the President changed the date of the quota year from the 20th. of December to the first of February, giving them a prorata quota to cover this new per-

---

11. United States Tariff Commission « *The Import Quota on Long Staple Cotton (1948)* », Supplemental Report to the President, July 14, 1948, Report No. 161. Second Series Washington, D.C. U.S. Government Printing Office, 1948.

Upland, 1 1/8 inches in the United States Markets. Thus the United States imports of Ashmouni dwindled to about half a million pounds annually during the late 1930's 8. As a matter of fact, the American mills used to be supplied by fabrics which had been obtained from foreign manufacturers who were in a position to purchase the staple lengths of cotton they require without tariffs, and export the fabrics to the United States. This tarriff was reduced from seven cents per pound to 3 1/2 cents per pound by the trade agreement with Peru, effectively July 20, 1942. The automobile tire manufacturers turned to a shorter domestic cotton, since it was cheaper, and ultimately to synthetic fibers, which is the stage that they are in, now. The Egyptian extra long staple cotton is still in, although it is circumscribed by governmental regulations. Formerly, while there was a duty imposed on foreign cotton in U.S. markets, no other restrictions were in force. With the advent of President Roosevelt economic program and his agricultural subsidies, it soon became evident that mills were using more Egyptian cotton than formerly. But due to the pegged price of American cotton, they could purchase Egyptian cotton cheaper. Therefore, to plug the leak and close the loophole, a quota of approximately 45 millions pounds was invoked 10. In other words, during any given year, starting Sept., 20 only 90 thousands bales of Egyptian cotton could be imported into the United States. Every year the mills, knowing that Egyptian cotton consumption in the wanting to assure themselves of a year's supply try to bring all United States will be over the amount allowed by the quota, and of their foreign cotton when the quota opens, and assure its

---

8. United States Tariff Commission « Supplemental Import Quota on Long Staple Cotton - Report to the President ». Report No. 158, Second Series. Washington, D.C. United States Government Printing Office, 1947. Pp. 32 - 39.

9. Ibid. Pp. 41 - 44.

10. United States Tariff Commission, « *Supplemental Import Quota on Long Staple Cotton* » — Report to the President, Report No. 158, Second Series. WashingtoWn, D.O. United States Government Printing Office, 1947.

Egyptian cotton to France have consistently exceeded 100,000 bales, while the Sudanese cotton market has been completely neglected as it was neglected in the other European markets.

Generally, the Egyptian cotton market has been badly affected by the decreased importance of the payment problems in 1950 - 51 and 1951 - 52, because of the market improvement in the dollar situation in the main importing countries during the early quarter of 1951 and the generous amounts of financial aid to the European countries and the cotton purchases made available by the Economic Cooperation Act. Roughly 50% of world imports of the Uited States cotton were financed by E.C.A. grants. In Europe this percentage was very much higher e.g., 89 per cent. Finally we can say that the principal feature affecting postwar Egyptian cotton trade has been the more active participation by national governments from the side of demand and supply. The emphasis was on centralized buying by important world cotton consumers due to the disruptions in private trade caused by the war and the exchange difficulties. These exchange difficulties tend to foster bilateralism either indirectly as part of the general trade policy involving a wide range of commodities or directly as barter deals specifically referring to cotton. In many countries, as we have seen, government influence now embraces nearly every angle of cotton production and distribution. In recent months most of the cotton purchases have been set by the direct negotiations with the governments of producing countries.

INTERNATIONAL TRADE BARRIERS TO EGYPTIAN COTTON IN THE AMERICAN MARKET.

Historically, Egyptian cotton both types, ordinary long and extra long staple have been heavily used in the United States, the first for tire fabrics, and the latter for thread work. The Egyptian ordinary long staple cotton was completely eliminated by the enactment of the Tarrif Act 1930, by which a duty of seven cents per pound was imposed on Egyptian cotton. Following the imposition of seven cents per pound duty, the margin of the price of Egyptian Ashmouni increased over the American

respective sterling pounds must come from the Italian accounts in London, and funds were eligible to the credit of an Egyptian transferable accounts in London too. This arrangement came as a great relief to the Italian buyers of Egyptian cotton and has been instrumental in increasing considerably the sales of Egyptian cotton to Italy 5.

Purchases of raw cotton in France have been restricted by an agency G.I.R.C., which is granted credit from the government in the required currencies. This organization which is managed by a council of spinners and merchants, has done a great service to the industry in regards to both the quantity and the quality of cotton which it has supplied to the mills. Since 1946 - 47, the scarcity of foreign currency and the non-convertibility of Sterling pounds in United States dollars has slowed down imports of cotton from the dollar Zones. It is for this reason that imports of American cotton have been curtailed, and Indian and Egyptian cottons were bought in substitutions. During 1947 - 1948 cotton season, France imported 219,000 bales of the Egyptian cotton and was the second consumer country of Egyptian cotton. A trade agreement between Egypt and France was signed on June 8, 1948. This agreement has alowed for unfettered commercial transactions between the two governments. It was effective for one year and was renewed for another year 6. In 1949 - 50 France became engaged, in addition, to furnish Egypt with products of prime necessity up to the value of 14 millions Egyptian pounds, against an equal value of Egyptian cotton, linen, and leather goods 7. In the last two years imports of

---

5. The Egyptian Cotton Gazette, « Cotton News - The Italian Sterling Agreement », **The Egyptian Cotton Gazette**, Vol. 6, January, 1949, Alexandria, The Alexandria, Cotton Export Association, Pp. 74 - 75.
6. The Egyptian Cotton Gazette, « Note on the State of the French Cotton Industry », The Egyptian Cotton Gazette, Vol. 3, January, 1948, Alexandria, The Alexandria Cotton Export, Pp. 73 - 76.
7. The Egyptian Cotton Gazette, « Cotton News — The France Egyptian Trade Agreement», **The Egyptian Cotton Gazette**, Vol. 6, January 1949, Alexandria, The Alexandria Cotton Export Association, p. 72.

tion of enabling the Commission from falling prices or from any other cause 4.

Broadly speaking, the British government seems to be aiming from adopting such an economic policy at : (1) pursiut of broad national planning (2), discrimination in trade through allocation of exchange and increasing the national income, and (3) efficient collective bargaining power. Due to this British economic policy, the Egyptian cotton market has been adversely affected. Assuming that the bulk of trade with the Sudan and other African cotton producers continues, then there would inevitably be a reduction in Egyptian cotton imports to England. A further contributing factor, of course, is the present textile recession which tends to be more severe in the finer fabrics than in the cheaper qualities. Thus it is very difficult at this stage to predict the future trends of Egyptian cotton imports to England.

On the list of Egyptian cotton consuming countries, Italy comes next to the United Kingdom and India. Raw cotton arrival at Italian ports in 1946-1947 totalled about 1,900,000 bales, of which about 900,000 bales were from the United States, 270,000 bales from Egypt and 420,000 bales from Brazil and the remainder come from East India and Peru. Unfortunately, Italy raised difficulties with the Bank of England over the transferability of the sterling pounds in regards to Egypt. The Italian Government decided on April 3, 1948, that all exports of Italian goods to Egypt should be paid in the U.S. Dollars. The same decision was taken by the Egyptian Exchange Control authorities in regard to all exports from Egypt to Italy. For several months Italy could get Egyptian cotton only against payment of free dollars or in some cases in compensation against shipments of Italian goods to Egypt. On Dec., 27, 1948, Banks in Egypt were informed that Italy was again allowed to purchase Egyptian cotton in sterling pounds. It became understood that

---

4. British Board of Trade, « Report of the Cotton Import Committee », **The Egyptian Cotton Gazette**, Volume No. 16, May, 1952, Alexandria, The Alexandria Cotton Export Association, Pp. 43 - 70.

imports to England fell last year to only very small fraction of their normal volume, the imports of Sudanese cotton rose to over 300,000 bales, which used to be no more than 20,000 bales in the previous seasons 3.

The principal feature affecting postwar Egyptian cotton imports to England has been the participation of the English government in the trade. Before the outbreak of the last world war the import of Egyptian cotton was entirely in the hands of merchants and users and most of the cotton imported was handled by the members of the Liverpool and Manchester Cotton Associations, who carried out their transactions on the Exchanges of these two cities. Both associations operated spot markets, and in addition the Liverpool cotton association operated a «futures» market. Through the «futures» market importers, spinners, and others were able to protect themselves against certain fluctuations in the price of raw cotton. Under the war arrangements of March 1942, the importing and the distribution of raw cotton became the sole responsibility of the Cotton Control as set up the Ministry of Supply, which was transferred later to the Board of Trade. In 1st. January 1948, the Raw Cotton Commission took over. After the war, the Cotton Control changed the method of buying cotton in the producing country to an agent of the foreign shipper. Many members of the Cotton Associations of Liverpool and Manchester now act as agents of the foreign shippers and to-day most of the cotton is bought under bulk purchase arrangement between the Raw Cotton Commission and the government concerned. The Raw Cotton Commission is required by law to sell cotton at prices best calculated to further the English public interest in all respects. A reserve fund of L.E. 30 millions financed initially from the profits on a rising market from April, 1946, was provided with the inten-

3. International Cotton Advisory Committee, « **Cotton**, monthly Review of the World Situation », October, 1952, Vol. 6, No. 2. I.C.A.C., Washington, D.C., U.S.A. Pp. 8 - 15.

India :	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1) Imports of Egyptian cotton are	1947-48	566	216	38.2	13.6
particually controlled	1948-49	839	347	41.3	20.4
... ...	1949-50	950	254	26.7	15.2
... ...	1950-51*(b)*	796	219	27.5	14.2
2) Custom duty of 2 annas per	1951-52*(b)*	947	107	11.4	11.7
pound on Egyptian cotton ...	1952-53*(a)*	157	41	24.2	5.5

(a) From August to Dec.

(b) From August to May.

Resource : —

COTTON, Intern. Cotton Advisory Committee - Dec. 1952 — p. 44.

COTTON, Intern. Cotton Advisory Committe - Febr. 1953.

(1) Season August to July.

(2) Total Imports of all growths.

(3) Imports of Egyptian cotton.

(4) Imports of Egyptian cotton as per cent of total imports.

(5) Imports of Egyptian cotton as per cent of Egyptian cotton exports.

INTERNATIONAL TRADE BARRIERS TO EGYPTIAN COTTON IN EUROPEAN COTTON MARKETS.

Egyptian cotton is sold to all major cotton consuming countries in Europe. Among the nations buying cotton from Egypt are the United Kingdom, France, Italy, Switzerland, Spain, and Germany. The reason for the popularity of Egyptian cotton is its long staple and high quality of the fiber. The United Kingdom, the largest producer of fine and special yarns, is traditionally the principal market for Egyptian cotton, particularly of the longest varieties and best grades. England has been the best customer for Egyptian cotton until last year, India and France have come ahead. The English market is the largest single market for the exportable cotton surplus of the world. England now imports cotton from no less than 30 defferent producing

countries. Although; there have been significant fluctuations in the quantities imported from the individual countries, England has favored recently the policy of increased consumption of cotton from the African territories. While the Egyptian cotton

GOVERNRMENT MEASURES AND THEIR EFFECTS ON IMPORT OF EGYPTIAN COTTON INTO MAJOR IMPORTING COUNTRIES, 1947-48 to 1952-53.

Import-ting Country / *Governemental mesures in force on Egyptian Cotton imports*	*(1)*	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*
United Kingdom :		*(1000 bales)*		%	%
1) Imports of Egyptian cotton are	1947-48	1322	381	28.8	24.2
controlled by exchange control	1948-49	2256	519	23.-	30.5
2) Central bulyng by British Raw	1949-50	1888	321	17.-	19.5
Cotton Commission	1950-51	1971	412	20.9	26.8
3) Prices determinated by Raw	1951-52	1826	72	3.9	7.9
Cotton Commission	1952-53	390	11	2.8	1.5
France :					
1) Imports of Egyptian cotton are	1947-48	820	187	22.8	11.9
controlled by exchange control	1948-49	1121	127	11.3	7.5
2) Partially central buying by the	1949-50	1334	223	16.7	13.5
G. I. R. C.	1950-51	1071	104	9.7	6.7
3) Prices determined by G.I.R.G.	1951-52*(a)*	1116	108	9.7	11.8
4) Taxation on 6gyptian cotton imports.	1952-53*(a)*	407	98	21.6	13.5
a) 20% « ad valorem » Tax.					
b) 1% transaction Tax.					
c) 1.50 % local Tax.					
Italy :					
1) Imports of Egyptian cotton	1947-48	641	199	31.0	12.6
are controlled by exchange	1948-49	982	160	16.3	9.4
control except from Lstg. area	1949-50	979	118	12.0	7.2
2) Custom duty — 150 lires per	1950-51	1022	167	16.3	10.6
per quintal (100 kilograms) ...	1951-52*(a)*	733	88	12.-	9.6
... ...	1952-53(a)	270	79	29.2	10.9
U.S. of America :					
1) Quota per year for cotton :	1947-48	234	88.2	37.7	5.5
1.1/8" and above but less than	1948-49	163	95.8	58.8	5.6
1.11/16" is 45,656,420 lbs.	1949-50	245	136.-	55.5	8.3
2) Custom duty of 3.1/2 cents per	1950-51	188	146.6	77.7	9.5
pounds net weight on cotton	1951-52*(a)*	123	92.7	75.3	10.2
1.1/8" and longer	1952-53*(a)*	72	35.-	48.6	4.9

that extent are important consideraions in our economic policy.

Egyptian economy has for a long time been built on cotton. Cotton is the main factor in Egypt's prosperity or depression, and it has a determining influence either directly or indirectly on the whole economic life of the country. Thus, it is the principal factor in the international trade balance of Egypt. It normally accounts for about three fourths of all Egypt export proceeds 1. It is no wonder then, that the attention of the whole country is fixed upon its price, and its fluctuations with great concern. Every wrong done to the cotton price, deprives Egypt of the fruit of the arduous labor exerted willingly for the production of the commodity so indespensible for the economic and industrial world. Before World War I, Egypt was able to export the whole of its cotton product with the exception of an insignificant quantity, which was carried over at the end of the season. Now, however, the position is reversed and the quantity carried over every year is much greater than it was in those days. This is due to several reasons, amongst which are the increase of the world's output of cotton, the spread of the synthetic fibers industry in many countries and the new restrictions imposed upon international trade 2. Table (2) gives the most recent picture about the situation of the imports of Egyptian cotton into he major importing countries, and the governmental restrictions, which are in force on Egyptian cotton imports. But the real impact of the international trade barriers on Egyptian cotton, however, is inadequately protrayed by abstract figures. Thus in this article, it is attempted, as far as possible, to go one step further to a brief analysis of the direction of the Egyptian cotton trade in recent years. Attention will mainly be directed to the most important markets of the Egyptian cotton in Europe and in he United States.

---

1. Dunn, Read, P.Jr. **Cotton in Egypt**, National Cotton Council, Memphis, Tennessee, U.S.A. March 1949.

2. El-Wakil, M.M. **The Cotton**, Interparliamentary Union, Cairo, Conference, Cairo, Imprimerie Misr, S.A.F., 1947.

AN ANALYSIS OF THE WORLD TRADE BARRIERS TO EGYPTIAN COTTON

By

ZAKI M. SHABANA, Ph. D. *

University of Alexandria

INTRODUCTION

One of the salient features of the postwar world is the network of restrictions that encumber the international commerce. These restrictions have been greatly expanded during the thirties as a measure of the great depression, or as an implement of economic warfare in preparation for the coming military conflict. They been even augmented by various new types of wartime trade controls. These restrictions that spread from one country to another during the early years of the last decade consisted not only of greatly increased customs duties, but also much more direct obstructions. Prominent among these were complex systems of import quotas and controls over the use of the foreign exchange resulting from exports. Quotas naturally set an upper limit beyond which the volume of imports of any commodity cannot pass. The seriousness of these obstacles may be guaged by an examination of its nature and its effects upon postwar trade.

Egyptian cotton meets in most of the world markets nearly all kinds of these international trade barriers, which grew up in the last two decades. Tariffs, quotas, governmental purchasing and export duties limit Egyptian cotton imorts, and to

* Lecturer, Department of Agricultural Economics, College of Agriculture, University of Alexandria; Alexandria, Egypt.

It would compensate the enterpreneur for the lack of external Economies which his opposite number in England and U.S.A. enjoys viz : cheap credit, cheap electricity and the establishment of training centres for workers.

Industrialization is the main economic issue at present, since it involves the employment of the surplus agrarian population, the raising of the standard of living of the population, the full use of the resources of the country and the diversification of its economy. The government must commit itself to a policy of industrial expansion, to achieve its objectives of re-organising the country on strong sound economic basis that will give the country the prestige and power that are due to its position in this part of the world.

creation of an economic environment necessary for private industrial activities. The low rate of savings and the reluctance of the wealthy to invest in industrial projects are the primary causes of government intervention. Furthermore many industrial enterprises require the active intervention of the state in order to be reasonably certain of success. The people of this country have always looked up to the government for guidance and help in all matters concerning agriculture or industry. Some people may criticise this attitude by saying that the government cannot do everything for its people, but in a country where there is a few persons with industrial experience, its has no way of evading its responsibilities in this sphere. The government must pave the way for industrial expansion by providing the facilities and services incumbent on it. The most important services it can render, are the technical and economic surveys which form requisities of the study of the commercial possibilities of enterprises. It is its duty to set production goals to ensure that resources will not be misallocated and that industrial expansion moves in the right direction. It should create a number of industry-promoting corporations to undertake the establishment and expansion of electrification programmes, the construction of port works the exploration and development of general resources and the devlopment of a national steel and iron industry. It should provide a centralized information service to assist industrialists inthe choice of sites and locations of new plants and in the problems of industrial development generally. The goverment may pioneer the establishment of new industries itself, if private capitalists are reluctant or unable to do so, in the expectation that it can withdraw from industry once the pioneering stage is over. *(1)*.

---

1) Arthur Lewis : « Aspects of Industrialisation » a course of three lectures arranged by the National Bank of Egypt March 1953.

tion facilities and present and future market requirements. The internal market is handicapped by the preference that certain people accord to imported articles, even if the quality of the home article is the same and the price is less. This attitude is due to lack of confidence in the technical ability of Egyptian industries. Furhermore consumers of imported articles have different buying motives than those who consume home made goods ; the former are influenced by emotional motives; the latter by patriotic motives or by rational motives. In order to strengthen the market for home industries and expand it, the following measures may be advocated :

I. Standardization of the products of the industry to guarantee its quality and price.

II. The formation of a trade commission to test the quality and standard of the product and to determine its price in comparison with a similar imported articles.

III. Effective publicity compaingns based on market research and the use of better sales methods.

IV. Protective tariffs on similar imported articles. Although this step results in the loss of the real income of consumers of imported goods, but it will be in the favour of industrial wage earners.

V. Increase in the efficiency of managerial and technical units to increase the productivity of labour and thus decrease costs.

5. The Role of the Government.

The government in Egypt has great responsibilities in planning for industrial expansion and in taking the initiative for the

I A board of professors should assist in solving the problems of enterprises by means of studying the cases submitted to them. In order to ensure absolute secrecy in dealing with such cases, all information that leads to the indentification of the enterprise should be entirely omitted.

III. The application of the methods and practices of modern business administration in enterprises by means of organizing a special course for the present staff to increase their knowledge and improve their managerial ability.

IV. Markets

The principal factor determining a country's potential for industrialization is its own internal market. We may safely assume that Egypt possesses this requisite to a manufacturing economy provided that the process of industrialization is accelerated, since it envovles the transfer of man power from low-productivity pursuits into higher productivity employment. Income expansion will cause an additional demand for consumers goods. The transfer of population from rural to urban areas brings about a change in the spending habits of the individuals and the increased demand for consumers goods is likely, at first, to be concentrated in a limited number of goods and services such as clothing, housing and food. The internal market for cotton textiles has reached its limit and at present production has increased to such an extent that it must seek outlets either in the Arab countries or in the Sudan. This means that there is more capital in this industry than could be absorbed by present market conditions. The government must interfere to plan industrial expansion, so as to divert capital from established industries to new fields thus helping them to retain their markets. In other words, the government must define the number of firms to be established in each industry in reference to resources, produc-

the negligence of the economies from skilful administration may be briefly stated as follows :

I. Egyptian industries have started and expanded during war times, when market conditions enabled them to sell at whatever prices they charged.

I. Enterpreneurs concentrated their interest on the production side of the business.

III. Lack of foresight on the side of business men who did not realise that sound organization and management can yield economies as important as those of production.

IV. The application of government routine in the management of a business, since most executives are recruited from exemployees or ministers of state.

V. The majority of Egyptian enterprises are operated arbitrarily without any research because it depended on the reputation of some members on the board of directors.

The question of acquiring administrative ability is not a thing to be achieved in a short time. But we can propose a plan to assist in the formation of a source of potential executives, provided that business should co-operate whole heartedly in this matter. The proposed plan may proceed on he following lines :

I. The establishment of a school of business administration staffed with professors from Egypt and other similar institutions abroad.

The school should be confined to the graduates of the faculties of commerce, where courses of the different branches of business administration are studied with reference to the requirement of the Egyptian industry and commerce.

in the major fields of production and in putting Egyptian industries on sound basis.

III. *Administrative Ability.*

William Newman states that *(I)* : « skillful administrators are vital to every dynamic successful enterprise. Other things such as capital and technical knowledge are also needed, but without competent executives no company can long hold a place of leadership. These men must plan, direct and control the operation of the business. »

This passage reflects in a true sense, the importance of the role of skillful administrators in the successful conduct of the business. Administration is an art that depends on training, ability, and business judgement and foresight. The administrator must know how to plan things, to organize activities, to direct business affairs, to control results, to use data, to enterpret business conditions, to analyse facts, to reach decisions and lastly to safeguard the interests of the enterprise.

Egyptian industries as a whole are lacking in the number of skilful administrators. The importance of the part played by the administrative side of the business and the economies resulting from the sound organization and management of the enterprise are matters that have been recognized only recently when industries complained of the fall in their sales volumes and increased costs. The Ministry of Industry and Commerce called at one time an English expert, a certain Mr. Whitehead to investigate the increased costs in the textiles industry and he reported that the most outstanding cause for increased costs is the lack of administrative ability. Causes that might have attributed to

---

I. Administrative Action by William H. Newman.

of school fees in primary and secondary education led to a decrease in the number of pupils in technical schools from 17,558 in 1937 to 12,575 in 1951. *(1)* I may propose the formation of a joint board of representatives of industry and education to draft a programme based on the technological requirements of industry and a system of technical training in the plants of factories located near the schools. The benefits may be even greater, if an arrangement can be made whereby workers of highly mechanized industries receive courses in the theory of technology to broaden their outlook and increase their efficiency and productivity.

The Egyptian industries of today are complaining of the low level of technology of their labour and this is to be expected, since the main source of the supply of labour is agriculture where the techniques have never changed for centuries. Modern industry in the advanced countries of Europe and U.S.A. have made great strides in technical development which have led to remarkable increases in productivity. Egypt can benefit greatly from the store of tested technical and scientific knowledge available in the industrial countries of Europe and U.S.A.It can make it a fixed policy to sent large numbers of the graduates of engineering faculties to practical missions abroad and especially in the factories of companies that undertake the execution of government expansion projects. But, if the country really wants to accelerate the rate of industrialization and catch up with the great development in technology, it must, either encourage the migration of technicians from abroad, or at least grant them the facilities to come and work. The advent of foreign technicians will help the country in reaping the full fruits of technological improvements

1. Federation of Egyptian Industries Year Book of 1951/1952.

of foreign capital in economic development programmes, on the pretext that it will bring with a foreign influence that may interfere in the conduct of political affairs of the country. But I ifrmly believe that a well organised society, enjoying a better standard of living backed by strong and benevolent government will stop any adverse foreign intervention.

We may conclude by saying neither the insufficiency of foreign capital, nor lack of private domestic investment is at all likely to deter the government in its determination to maintain and whenever possible, to raise the rate of industrial development. Since it may be obliged in such circumstances to use reserves of gold and foreign currency in the Central bank.

II. Skilled Labour.

Industrialization requires workers with specialized skills. In the past it has been considered economical to employ a large number of workers at a low daily wage. Such concept of labour is fundamentally fallacious, since the efficiency of an unskilled, poorly fed, poorly clothed labour, is based entirely on the amount of physical energy that he can mechanically spend. The growth of industries must be accompanied by educational programmes to develop a skilled supply of labour. The prevalence of illitracy and technical inexperience results in an actual shortage of the desired type of labour. The problem of an adequate supply of labour capable of satisfying industrial requirements can be solved only by a long range schedule of technical education. The Government must reconsider the objectives of the technical education system in the light of the repuirements of industrial expansion. It must equip technical schools with models of the type of machinary that is actually used in industry, or may be used in the future. Furthermore, it must encourage youngsters to join technical schools in numbers sufficient to form regular source of skilled labour. But it is unfortunate that the abolition

funds; (a) direct investment through the establishment and operation by the foreigners of enterprises in the country, (b) grants and loans from international institutions such as the Export Import Bank and the International Bank for the Reconstruction and Development or from Point Four Funds for the economic development of under-developed countries. Both institutions have been officially committed to a policy of taking care of underdeveloped areas. But even if all funds, at the disposal of the two institutions, are applied to the financing of industrial projects in under developed areas,they will fall short of the volume of foreign financing needed by these countries.It is apparent that funds that can be obtained from the two institutions are limited and therfore we have to resort to the encouragement of direct investment by foreigners in our industrial expansion schemes. The government has already taken a step to encourage direct investment of foreign funds by amending the law governing the formation of foreign companies in Egypt. The new amendment stipulated that 51 per cent of the capital would be foreign and only 49 per cent would be Egyptian. We must give foreign investors all the guarantees necessary to ensure their participation in accelerating the rate of industrialization, since the country will not only benefit from the availability of new funds to finance purchases of capital goods from abroad, but also from the economic surveys they will undertake before exposing their capital to business risks. The government must take the necessary steps to eliminate deterrants to direct investment of foreign funds. It seems that foreign capital will seek investment abroad when the yield is greater than the same at home. Therefore, it is advisable to accord foreign investment relief from double taxation. The government has realized the importance of foreign capital in industrial expansion schemes, and promulgated a new law permiting foreign investors the right to transfer 10 per cent of profits of business in the currency brought in at the beginning. Some people may object to the participation

to industries such as roads construction and industrial estates for plant location.

The savings effected by the preceding proposals cannot release large sums for capital formation. The absence of domestic heavy industries necessitates the importation of a large proportion of goods needed in the process of industrial expansion. If the proceeds of exports are substantial and stable; Egypt may be able ta satisfy its needs of imports of capital goods, without resort to foreign borrowing, but we know that cotton, in either fibre or seed form, contributes 88 per cent of the total exports. Cotton being a primary product and an article for export is subject to violent fluctuations in price. Furthermore, the cotton market is unstable owing to obstacles in the conduct of international trade. This means that we cannot market our cotton in the countrywhose currency is needed to finance industrial expansion. There is then a strong case for the import of foreign capital to accelerate the rate of industrialization. The availability of foreign exchange for the purchase of capital goods abroad is presumably the most important limiting factor on the rate of industrial capital formation. Only if sufficient foreign funds become available, can the insufficiency of domestic savings be overcome. The only country which is likely to be able and perhaps willing to bear the financial and real burden of assistance to Egypt is the United States. Egypt cannot easily seek the foreign funds necessary to finance industrial expansion. The instability of the political system in the old regime the arbitrary kind of government and the presence of the graft, all have contributed greatly to the lack of confidence in Egyptian capital market and to the flight of foreign capital from the country. But the new regime by the overthrow of the old political machine and by purging the administration of corruption and graft, has helped to restore the confidence of the people in the integrity of the country. There are two ways of securing foreign

dard of living is depressed. It is a well known fact that people of the upper middle class and the rich have a tendency for conspicious consumption and there is no doubt that a fall in their consumption would be in the public interest.

III. It is necessary to use controls which ration luxury consumption such as import controls and special taxes on luxuries. Furthermore, the government must interfere to control the money spent abroad since in the past large fortunes were squandered annually under the pretext of medical treatment or business affairs.

IV. The goverment can mobilize the savings of the people by issuing bonds to finance a programme of industrial development. This measure if undertaken will succeed, because the investor will be relieved from fear of insolvency and personal risks.

V. People may be encouraged to save, if they can find appropriate savings institutions. The only savings institution of importance for the middle and working classes is the Post Office with a total of 28.4 million pounds in 1951. Therfore, it is necessary that the government should support the establishment of savings Banks and social insurance funds. This measure serves a double purpose; to encourage savings; and to create funds that may be invested in industry. In order to insure that savings will be invested in the development of industry favourable rate of interest may be offered to savours taxation relief; rewards for money invested in them by subsidies.

VI. Fiscal policy is an instrument that may be used to correct the existing inequalities of income and direct savings to desirable projects. Import duties may be imposed for the purpose of reducing the importation of consumption goods; since a large proportion of the higher incomes tends to be spent on luxury and semi-luxury imported goods. In addition, certain types of capital goods may be exempted from taxation. Heavy taxation of undesirable investment may be used to set free productive resources. The goverment may induce desirable investment by such measures as tax exemption for enterprises using primary materials, exemption from profits texation for a limited number of years, differential tax system and subsidies. The present fiscal policy must be reconsidered in the light of industrial development by using some of the proceeds of taxation to grant facilities

I. Capital Formation.

It is a well known fact that Egypt enjoys a low income per capita owing to the increase in the members of agrarian population relative to the area of cultivated land. Furthermore, maldistribution of wealth caused by the former land tenure system, resulted in the concentration of weath in the hands of comparatively few persons. This means that the only source of financing new industries, must come from the higher income groups, viz.: the rich and the upper middle class. The majority of savings of the higher incomes groups tends to go either into the hoards of gold or foreign exchange, or else into a limited range of investments such as land ownership, real estate and well established lines of commerce. Some people preferred to invest their savings in the purchase of new land which led ultimately to the overvaluation or arable land. Besides there is a tendency among certain people to invest their savings in buildings in big cities especialy Cairo and Alexandria. In other words resources that might have been available for capital formation were used in traditional investments. The main obstacles to capital formation in Egypt are the fear of risk, lack of confidence in the solidity of Egyptian industries and the abscence of a government policy to encourage people to invest their savings in industry and to safeguard their interests. Inspite of these obstacles, some savings were diverted to finance the formation of new enterprises during and after the Second World War. But if we want to organise the formation of capital from domestic sources, certain measures must be taken. These measures may take the form of the following proposals :

I. The governement can divert savings from land and buildings to industry by making the latter as safe and profitable as the former. It may achieve this purpose by alleviating the fear of people regarding business risk by guaranteeing the soundness of the enterprise from the commercial point of view.

II. A popular government, can succeed in getting the people to co-operate voluntarily in limiting consumption especially that of articles imported from abroad to economize in foreign currency and thus release funds for capital formation. But this measure must not interfere with the consumption of people whose stan-

based on local raw materials. In some cases, Egypt enjoyed some export trade in oil, oil cake, refined sugar, molasses, milling residues such as barn, phosphate of lime salt, cigarettes and alcohol. It is the textile industries that have shown the greatest advance, both in spinning weaving, bleaching and dyeing. In spite of the difficulties it faced during the last war in obtaining replacements and spare parts, while running plant for a long period at full pressure- and in spite of the insufficient quantity of spinning compared with weaving capacity, the industry has increased its output to a point at which it can supply the essential cotton textiles needs of Egypt. There is no doubt that had the supply of machinery been possible the war-time development of Egyptian industry in general would have been much greater. The war has given impetus to a number of new industries, viz. : chemical products such as calcium carbide for welding purposes and sodium hypochlorite, dehydrated vegetables, glucose, lead refining, ferro-alloys, cast iron pipes, steel castings and lead tubes.

The situation after the war is that the boom enjoyed by certain industries during the war has ended. This resulted in a certain amount of unemployment, a great depreciation of the mechanical equipment of a number of firms and weakening of the purchasing power of the working class.. Are we going to let the process of industrialization lag behind, simply because the artificial stimulus created by war conditions is no longer there? Or is it high time that we should recognize industry to stand on its own feet to cater for the normal peace time requirements of the population nad take its proper share in absorbing the surplus agrarian labour.

This is a brief review of the economic background of Egypt and the process of industrialization.

We turn now to the problems of indusrialization and to my mind, they may be briefly stated as follows :

I. Capital formation II. Skilled labour III. Administrative ability IV. Markets V. Role of the Government.

I am going to discuss in this treatise each one of these problems.

tian per person constitutes the usual peacetime standard. The prevalence of malnutrition, disease and poverty lowers individual initiative and capacity to work and thus helps to perpetuate poor health conditions .The improvement of agricultural production, while it can do much to raise levels of consumption, will not, of itself, be able to lift Egypt out of an essentially subsistence economy. It cannot raise purchasing power to such a level that consumers will begin to buy things that they never bought before. Through agriculture improvement, millions of people can be enabled to purchase greater quantities of cheap textiles, soap, hand tools etc., but not many can aspire to own radios, sewing machines, tractors, trucks or such goods that characterize a better standard of living. The solution of this economic problem is industrialization on a large scale, since it is the only means of absorbing agrarian population and raising the standard of living of the whole populatoin. Mr. K. Mandelbaum stated in this book *(I)* : « it is a firmly established generalization that for every great region of the world, living standards tend to be the higher, the smaller the relative importance of agriculture as a field of employment. »

The first impulse to industrialize the country stems from the first world war. The stimulus received in 1918 awakened the nation to a consciousness of its resources and potential industrial power and a number of smaller industries started up, only to be threatened with extinction later when competition from imported goods were renewed. The growth of industrialization was slow owing to the difficulty of attracting sufficient capital. The Misr Bank founded in 1920, was one of the prime movers in Egyptian industrialization and this Bank's subsidiares include companies for the manufacture of textiles including the spinning and weaving of cotton and wool, the weaving of silk and rayon, vegetable oil pressing, soapmaking, cigarette manufacture and the quarrying of marble. The second World War hastened the rate of industrialization and Egypt's industries were able to meet the country's requirements of sugar, alcohol, cigarettes, common salt, cereal milling, lamp glasses, boots and shoes, cement and soap. Practically, all of these industries were

---

I. K. Mandelbaum : The Industrilization of Backward Areas.

AN APPROACH TO THE PROBLEMS OF INDUSTRIALIZATION OF EGYPT

Economic back ground.

Egypt is par excellence an agricultural country, i.e. agriculture is the main occupation of the people. It is no wonder that 70 per cent of the total population or some 14 millions are dependent on agriculture for earning their living. The agricultural land is the Nile valley, and the cultivated area is something about five million feddans. The main problem of agriculture in Egypt is to intensify production within this comparatively small area. The system of cultivation is highly intensive, and yet agricultural production does not yield a great surplus available for export with the exception of cotton, rice and onions. Furthermore, agricultural production can hardly keep pace with the increase of population. It is estimated that the population of Egypt is increasing at the rate of one and a half per cent, or some 300,000. This suggests that income per capita tend to fall and that the country is overpopulated in the sense that a reduction in the agrarian population would not cause a decline in output. In a study made by the Royal Institute of International Affairs, agricultural surplus population was defined «as the number of people employed in agriculture, who, in any given conditions of garicultural production, could be removed from the land without reducing agricultural output ». An estimate based on the actual requirements of cultivation in Egypt placed the surplus population in the country in 1937 at about one-half of the farm population. *(1)* If we accept this estimate as a basis we could safely conclude that the surplus at present is something around 2 millions. Some people advocate as a means of agrarian reform the inroduction of mechanization in agriculture ; this procedure will no doubt increase production ; but at the same time it will cause a reduction in the number of farm labour. In other words it will increase the surplus that must seek employment outside agriculture.

Revenue figures of agriculture point to an exceedingly low level of subsistence. An annual income of 20 — 30 pounds Egyp-

1. F. W. Cleland, A population plan for Egypt. L'Egypte Contemporaine May 1939.

AN APPROACH

TO THE PROBLEMS OF INDUSTRIALIZATION

OF EGYPT

BY

ABDEL GHAFOUR YOUNIS

Assistant Professor, Faculty of Commerce

ALEXANDRIA UNIVERSITY

des réparations auxquelles ils ont été condamnés, car le jugement serait inexécutoire dans la plupart des cas pour cause d'insolvabilité des magistrats condamnés.

Le législateur égyptien n'a pas estimé nécessaire d'assimiler en cette matière les officiers de police judiciaire aux juges et membres du ministère public ; il autorise contre eux le recours par voie ordinaire et ne tient pas l'Etat pour responsable des réparations et indemnité dues pour le préjudice subi dans ce cas.

---

par les officiers de la police judiciaire sans interrogatoire préalable et l'on dit pour justifier cette règle que le mandat d'amener a pour but de procéder à l'interrogatoire de l'inculpé. En tous cas, l'inculpé ne doit être maintenu plus de 24 heures en état d'arrestation, à l'expiration desquelles il doit être libéré à moins qu'il n'existe des raisons qui justifient sa détention.

* * *

LA PERSONNE QUI A ETE ARRETEE PREVENTIVEMENT POURRAIT-ELLE PRETENDRE A UNE INDEMNITE DE LA PART DE L'AUTORITE PUBLIQUE ?

L'arrestation et la détention préventive sont des actes rendus par l'autorité publique et qui peuvent, en Egypte, être annulés en justice.

Mais l'alinéa 1er de l'article 797 du code de procédure civile édicte ce qui suit : « La prise à partie des juges et des membres du ministère public peut être reçue, lorsqu'ils ont commis pendant l'exercice de leurs fonctions une fraude, un dol, une concussion ou une faute professionnelle lourde ». Le dernier alinéa de cet article dispose que l'Etat sera tenu pour responsable solidairement des réparations auxquelles seront condamnés le juge ou le membre du ministère public par suite des faits sus-mentionnés.

Le droit égyptien ne permet donc d'attaquer les juges et les membres du ministère public devant la justiice civile que par une voie de recours spéciale, la prise à partie. Cette disposition a été inspirée par le souci d'assurer l'indépendance et la dignité des magistrats. Ceux-ci ne sont pas tenus des fautes professionnelles légères car il serait à craindre que l'étendue de leur responsablité ne soit une entrave au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Si la faute est lourde, il est juste, dans ce cas, que l'Etat soit tenu

etc... La question n'est plus discutée aujourd'hui et la doctrine se borne seulement à préciser les garanties qui limitent dans ce sens le pouvoir de l'Etat.

Le droit égyptien n'a pas négligé ces garanties en ce qui concerne l'arrestation et la détention préventive de l'inculpé (art. 34, 130 et 134 code de proc. pén.). En règle générale, l'arrestation et la détention ne sont autorisées qu'en matière de crimes et de délits punis de la peine d'emprisonnement, ce qui permet de réduire la période d'arrestation ou d'emprisonnement de la condamnation définitive. Il faut de fortes présomptions de culpabilité pour autoriser un mandat d'arrêt ou une détention préventive ; l'existence de ces présomptions et leur appréciation sont soumises en principe à l'autorité du magistrat qui délivre le mandat d'arrêt mais il est soumis à l'appréciation du juge du fond qui peut juger ces présomptions inexistantes et qui peut, en ce cas, négliger les preuves établies lors de l'arrestation ou de la détention à la suite d'une perquisition.

Le droit égyptien soumet les détenus arrêtés préventivement à un régime d'emprisonnement plus favorable que celui des condamnés définitifs et leur accorde une réduction de peine équivalente à la période de détention préventive ; l'amende est également réduite en raison de cette détention.

A cause de la gravité de la détention préventive, le législateur égyptien ne l'autorise que sous certaines garanties : aucun mandat d'arrêt ne peut être rendu et aucune détention ne peut être prolongée qu'après interrogatoire de l'inculpé (art. 134) ; l'officier de police judiciaire ne peut lancer un mandat d'arrêt et la détention de l'inculpé ordonnée par le ministère public ne peut être maintenue plus de 4 jours ; la prolongation de la détention après cette période relève du juge d'instruction pour une période limitée et relève ensuite de la compétence de la chambre des mises en accusation. Quant au mandat d'amener, il peut être pris

des lieux, alors que l'intérêt même de l'instruction est de permettre aux parties d'y assister. D'autre part, le fait d'empêcher l'inculpé d'être présent sur les lieux peut être considéré comme portant atteinte à son droit de défense, car la visite des lieux, quoique n'étant qu'une mesure de l'instruction préliminaire, est en elle-même un acte définitif et il est rare qu'on puisse la refaire une deuxième fois au cas où l'inculpé en demande l'annulation, la visite des lieux utile devant généralement se dérouler peu après l'accomplissement de l'infraction.

En ce qui concerne les experts, le droit égyptien autorise dans tous les cas l'expert à remplir sa mission en dehors de la présence des parties. D'autre part, il accorde aux parties le droit de récuser l'expert chaque fois que des raisons sérieuses militent en faveur de cette récusation (art. 89). En règle générale, les parties peuvent prendre connaissance du rapport de l'expert et formuler à son encontre leurs objections.

* * *

COMMENT CONCILIER LES NECESSITES DE L'INSTRUCTION ET LE PRINCIPE DE LA LIBERTE INDIVIDUELLE ? NECESSITE D'ETABLIR UN CONTROLE JUDICIAIRE SERIEUX DE LA DETENTION PREVENTIVE.

Le code de procédure pénale délimite les voies qui assurent à la société la condamnation du délinquant. Il est à désirer que ce but soit atteint sans porter atteinte aux droits et garanties des individus. Si, par conséquent, l'Etat a pour fonction principale de punir le coupable pour assurer la sécurité de la société, il est de son devoir également de garantir la liberté individuelle des personne vivant sur son territoire, car rien n'est plus précieux pour les individus que la liberté. N'est-ce pas sur ces mêmes individus que l'Etat s'appuie pour baser le fondement de sa souveraineté ? Pourtant la recherche de la vérité nécessite souvent la limitation des droits des individus. Toutes les législations autorisent, sous certaines limites, l'arrestation de l'inculpé et sa détention préventive, la perquisition personnelle et domiciliaire,

L'interrogatoire, comme mesure d'instruction, est simplement une mesures de défense à laquelle ne doit recourir le magistrat instructeur qu'avec le consentement de l'inculpé, qui aura le droit, au moment de son interrogatoire, de s'abstenir de répondre à toute question qui lui serait posée. Le droit égyptien admet ce principe ; l'art. 274 alinéa 1er du code de procédure pénale édicte : « L'inculpé ne pourra être interrogé que s'il y consent ». La jurisprudence égyptienne considère que le consentement de l'inculpé peut être exprès ou tacite. Ainsi, il y a consentement lorsque l'inculpé ou son conseil ne s'oppose pas à l'interrogatoire et répond aux questions qui lui sont posées.

* * *

L'INSTRUCTION CONTRADICTOIRE DOIT-ELLE ETRE DE PRATIQUE GENERALE ? OU BIEN, PEUT-ELLE ETRE REDUITE A CERTAINES PROCEDURES, PAR EXEMPLE A L'EXPERTISE ?

En droit égyptien, les parties peuvent suivre les différentes phases de l'instruction et discuter ses modalités. En règle générale, l'instruction doit être contradictoire et les parties ont le droit de s'informer des mesures prises en leur absence (art. 77) ; l'avocat de l'inculpé, par exemple, a le droit de consulter le dossier de l'instruction un jour au moins avant l'interrogatoire ou la confrontation, même si l'instruction se passe à huis-clos (art. 125) ; l'article 92 dispose également que la perquisition doit, autant que possible, avoir lieu en présence de l'inculpé ou de son représentant autorisé.

Mais l'article 77 permet au magistrat instructeur de mener l'instruction en l'absence des parties, lorsqu'il estime que cette absence est nécessaire pour établir la vérité. La jurisprudence égyptienne, de son côté, est unanime à considérer que le magistrat instructeur a le droit, en vertu de cet article, d'opérer une visite des lieux en dehors de la présence de l'inculpé. Cette jurisprudence est critiquée, car on ne distingue pas bien l'intérêt qu'il y a à empêcher les parties d'être présentes lors de la visite

soumis à la Cour de cassation portait entre autres ce qui suit : « L'aveu formulé par l'inculpé après que celui-ci eût été reconnu par un chien policier, résulte en général d'un état psychologique créé par cette reconnaissance, soit que le chien ait attaqué et déchiré les vêtements de l'inculpé, provoquant des blessures ou non (Cass. 2 nov. 1949). »

Ne peut être non plus considérée comme aveu la déclaration de l'inculpé qui, sous l'effet de la menace, reconnaît avoir commis l'infraction. Un arrêt de la Cour de cassation égyptienne décide que l'aveu de l'inculpé n'est pas valable s'il a été passé sous la menace faite par un officier de police d'arrêter les parents de l'nculpé (Cass. 22 mars. 1943).

Les promesses provoquent les mêmes effets sur la liberté de l'inculpé de choisir entre la négation et l'aveu. L'aveu obtenu par suite de promesses est suspect au même titre que celui obtenu par la menace.

* * *

L'INCULPE A-T-IL L'OBLIGATION DE REPONDRE AUX QUESTIONS A LUI POSEES ? EST-IL (OU NON) EN DROIT DE SE RETRANCHER DANS L'ABSTENTION ?

L'interrogatoire de l'inculpé par le magistrat instructeur ou par le tribunal est en lui-même un acte non recommandable, car il peut être considéré en lui-même comme une pression. Aussi est-il naturel que l'inculpé ait le droit de s'abstenir de répondre aux questions qui lui sont posées, et son abstention ne peut être considérée comme une présomption de culpabilité. Aussi doit être considéré comme nul le jugement motivé par cette abstention, même s'il existe d'autres preuves valables contre l'inculpé. En effet, les preuves, en matière pénale, sont interdépendantes et se complètent les unes les autres. Si le tribunal base sa conviction sur toutes ces preuves réunies, les motifs du jugement ne peuvent montrer l'effet qu'à produit la fausse preuve dans la détermination de la décision finale du tribunal.

Le procureur général ne peut lui-même appliquer aucune sanction disciplinaire, ou intenter l'action disciplinaire contre l'officier de police judiciaire, il n'a le droit que de demander cette mesure ou cette action à l'autorité dont relève l'officier de police judiciaire.

* * *

TOUS LES PROCEDES RENFORCES D'INVESTIGATION DESTINES A FACILITER LES RECHERCHES ET SURTOUT A PROVOQUER LES AVEUX, DOIVENT-ILS ETRE ECARTES DE L'INSTRUCTION ?

Il va sans dire que les réponses de l'inculpé ne doivent être soumises à aucune pression extérieure ; il est facile d'obliger une personne à parler, mais il est difficile de l'obliger à dire la vérité.

Par conséquent, toute pression exercée sur l'inculpé vicie sa volonté et par suite son aveu. Il n'est pas nécessaire que cette pression soit exercée par le magistrat instructeur lui-même ou par un membre du Ministère public ou par une personne exerçant une autorité publique quelconque. La pression qui peut être exercée sur l'inculpé est susceptible de revêtir différentes formes qu'on peut grouper sous deux rubriques : la violence et la promesse.

La violence peut être physique ou morale. La violence physique existe à tous les degrés de la contrainte matérielle; l'aveu même sincère ne peut être pris en considération lorsqu'il résulte de la violence physique quel que soit le degré de cette violence (Cass. égypt. 15 décembre 1947). La Cour de cassation égyptienne considère l'aveu comme résultant de la violence si l'aveu a été formulé après l'attaque de l'inculpé par un chien policier, attaque ayant eu pour résultat de déchirer ses vêtements et de lui occasionner des blessures. L'arrêt de la Cour d'assises qui a été

re la prévention criminelle, et à la seconde les fonctions de police répressive. Il est donc désirable que la police judiciaire soit indépendante de la police préventive, qu'elle soit rattachée à l'autorité judiciaire comme auxiliaire de cette autorité, et que ses actes soient soumis à l'appréciation de cette dernière.

Le droit égyptien exige également une information sérieuse justifiant les mesures d'arrestation et d'emprisonnement préventif et les perquisitions. Cette information est soumise à l'appréciation du magistrat instructeur sous le contrôle du juge du fond; celui-ci ne prendra pas en considération la preuve invoquée, s'il constate qu'il y a manque d'information ou information incomplète ou non valide. De plus, toutes les mesures concernant la réunion des preuves peuvent être déclarées nulles tout comme les mesures d'instruction (art. 333 proc. crim.).

En Egypte, la fonction de police judiciaire est généralement confiée à la personne chargée de la fonction de la police préventive, rattachée, dans ce cas, au ministère de l'intérieur. Dans le projet de code de procédure pénale présenté par le gouvernement, il avait été proposé que le procureur général ait le droit d'adresser un avertissement à tout officier de police judiciaire qui serait coupable d'un manquement à son devoir ou d'une négligence dans l'exercice de ses fonctions, nonobstant toute poursuite pénale, judiciaire ou administrative, quelle qu'en soit la cause. Cette proposition n'a pas été retenue, mais l'article 22 du code précité porte ce qui suit :

« Les officiers de police judiciaire sont rattachés au procureur général et soumis à son contrôle en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions. Le procureur général peut demander à l'organe compétent d'examiner le cas de toute personne qui manquerait à son devoir ou serait coupable d'une négligence pendant l'exercice de ses fonctions, et il aura le droit de demander que des mesures disciplinaires soient prises contre cette personne, sans préjudice de l'action pénale ».

CONVIENT-IL DE SOUSTRAIRE LA POLICE À L'AUTORITE ADMINISTRATIVE ET DE LA SOUMETTRE, EN TOUS POINTS, AU POUVOIR JUDICIAIRE ?

Les officiers de la police judiciaire se divisent en deux catégories : la première a une compétence générale, et la majorité de ses membres exerce la fonction ordinaire de police. L'autre catégorie exerce les fonctions de la police judiciaire dans certains délits, et la plupart de ses membres sont des fonctionnaires civils. En pratique, il est rare que les actes de ces agents dont la compétence est spéciale, soient attaqués par les inculpés. La raison en est que les officiers de police judiciaire qui sont des agents de police sont en même temps ceux qui exercent les actes de la police administrative ou préventive ; ils exercent une double fonction : premièrement empêcher l'accomplissement de l'infraction, deuxièmement découvrir cette infraction et rechercher son auteur au cas où leurs efforts n'auraient pas abouti à en empêcher l'accomplissement. Le cumul de ces deux fonctions n'aboutit pas, dans la plupart des cas, à l'établissement de la vérité ; l'officier de la police préventive a tendance à se considérer comme responsable de l'accomplissement de l'infraction, parce qu'il n'a pas pu l'empêcher d'avoir lieu ; aussi tente-t-il souvent de cacher cette infraction, ou tout au moins d'atténuer sa gravité. Il peut par exemple cacher un incendie, un vol, une destruction illicite ; il peut présenter l'incendie volontaire comme involontaire, le vol avec violence comme vol simple, etc. S'il ne réussit pas à cacher l'infraction et à éviter la désignation d'un inculpé, il lui arrive souvent de désigner à l'autorité compétente une personne quelconque comme étant coupable. Et il se peut que des motifs personnels ne soient pas étrangers au choix qu'il effectue alors.

Aussi convient-il d'établir une séparation radicale entre la police préventive et la police judiciaire, et d'assigner à la premiè-

CONVIENT-IL D'ETABLIR UNE DISTINCTION RADICALE ENTRE LES DEVOIRS DE POLICE ET LES DEVOIRS D'INSTRUCTION ?

Il convient d'établir une séparation entre les différents pouvoirs qui participent à la procédure pénale: aucun organe ne doit cumuler deux pouvoirs. Chaque autorité doit avoir une fonction différente de l'autre. L'étape d'information doit être une étape préparatoire par rapport à l'instruction, tout comme l'instruction préalable est une étape préparatoire par rapport à l'instruction définitive. Comme le magistrat instructeur ne peut rendre un jugement dans un procès instruit par lui, l'officier de police judiciaire ne peut instruire un délit recherché par lui ; puisque cette information est une condition nécessaire pour prendre les mesures d'instruction, elle est soumise en ce qui concerne sa validité à l'appréciation du magistrat instructeur. Il n'est pas dans l'intérêt public de laisser cette appréciation à la personne qui a mené elle-même l'information. De plus, la nécessité pratique exige que l'information soit confiée au représentant de l'autorité le plus proche du lieu de l'infraction, et exerçant la fonction de police ; le juge d'instruction ne peut procéder, par suite de son éloignement, à cette information.

Le droit égyptien considère le membre du ministère public comme officier de police judiciaire (art. 23 code de procédure pénale), mais il n'en est pas de même des juges d'instruction. Puisque les actes de la police judiciaire sont soumis au contrôle du magistrat instructeur, rien n'empêche de continuer ces actes après l'ouverture de l'instruction, car ce ne sont pas des actes graves; ils ne peuvent porter atteinte aux droits individuels et ils ne sauraient suffire seuls à établir la culpabilité.

sidère comme rentrant dans le cadre de la défense, le fait pour l'inculpé de décliner un nom imaginaire dans le procès-verbal d'instruction criminelle (Cass. égypt. 3 novembre 1948). L'inculpé est admis à se défendre en révélant un secret professionnel, ce qui, en toute autre occurence, donne lieu au délit prévu par l'article 310 du code pénal égyptien .

Enfin le droit égyptien considère les règles concernant la liberté de la défense comme intéressant l'ordre public : on peut invoquer la nullité de la procédure, en cas d'inobservation de ces règles, en tout état de cause, et le tribunal peut prononcer la nullité d'office (art. 332 code de procédure pénale).

3. — Il arrive, dans certaines hypothèses, que l'intérêt général que présente la répression pénale soit inconciliable avec le respect des droits individuels de l'inculpé. Par exemple : un inculpé est arrêté ou son domicile perquisitionné d'une façon illicite ou dans des cas non prévus par la loi; mieux, un inculpé avoue, à la suite de cette perquisition, qu'il est l'auteur du délit. Néanmoins, en pareils cas, il doit être acquitté, étant donné que la preuve établie contre lui a été obtenue de manière illicite, au mépris des droits individuels. La jurisprudence égyptienne est fermement établie dans ce sens (Cass. égypt. 28 novembre 1950). Ce n'est là qu'une application d'une règle générale, en vertu de laquelle : lorsque l'intérêt de l'inculpé s'oppose à l'intérêt général, c'est ce dernier qui doit être sacrifié. Cela est d'ailleurs bien compréhensible : mieux vaut en effet voir un inculpé échapper à une peine que d'utiliser des poursuites criminelles comme moyen d'ébranler les libertés publiques. On voit par là que la théorie de la nullité est une sanction effective de la violation de la liberté individuelle.

tenant au régime actuel de l'Egypte. La note explicative n'a pas justifié cette modification, et l'on peut dire, d'une manière générale, que celle-ci n'a pas été approuvée par la doctrine.

2. — Le principe d'équilibre nécessite l'égalité parfaite entre les deux parties à l'action pénale en ce qui concerne les mesures à prendre, la présence des parties durant l'instruction, le droit de se pourvoir contre les ordonnances rendues par les organes de l'instruction, etc.

Si le ministère public a les moyens de réunir les renseignements qui lui permettent de soutenir l'accusation, il est juste en contre-partie de laissser au coupable la liberté entière de pouvoir se défendre. Le droit de l'inculpé à la défense est un droit absolu.

Il convient d'ailleurs de remarquer que, d'une manière générale, le droit égyptien a consacré ce point de vue. Il permet à l'inculpé de demander un constat, ou une expertise, ou l'audition de témoins, etc. Il permet également à l'inculpé de communiquer avec son défenseur et son expert-conseil, ou oralement ou par écrit, sans contrôle et en l'absence de tout témoin (art. 141 code de procédure pénale). Le magistrat instructeur ne peut saisir aucun papier ou document échangé entre l'inculpé et son défenseur ou expert-conseil, que ce papier ou document soit entre les mains de l'inculpé ou de ses défenseurs, ou qu'il soit en cours de route. Ne peuvent être également captées les communications téléphoniques entre l'inculpé et ses défenseurs (art. 96.).

Le droit égyptien va plus loin encore : l'inculpé bénéficie d'une justification pour certains actes délictueux commis en vue de sa défense. L'article 309 du code pénal égyptien justifie toute diffamation, injure, fausse plainte commise par l'une des parties contre l'autre, dans la défense orale ou écrite devant le magistrat instructeur ou le tribunal. La jurisprudence égyptienne con-

nécessité pour les parties de développer leur point de vue respectif. Par conséquent il est indispensable que l'instruction soit confiée à une personnne qui soit digne à la fois de la confiance du demandeur et de celle du défendeur, et dont la neutralité ne puisse donner prise à aucune suspicion légitime. C'est pourquoi la plupart des législations confient l'instruction à un juge. Quelques unes cependant confient l'instruction au ministère public, sacrifiant par là l'une des principales garanties de l'inculpé, étant donné qu'il est difficile d'être à la fois juge et partie.

Le droit égyptien avait adopté, dans une certaine mesure, le principe de la séparation entre le pouvoir d'accusation et le pouvoir d'instruction ; il n'accordait au ministère public le droit d'instruire qu'en matière de délits. Mais un récent décret-loi, promulgué le 25 décembre 1952, a modifié l'article 64 du code de procédure pénale. La teneur de cet article est désormais la suivante : « En matière de crimes et de délits, si le ministère public estime plus opportun que l'instruction, en raison de ses circonstances particulières, soit confiée à un juge, il peut en tout état de l'action, demander au président du tribunal de première instance de déléguer l'un des juges du présent tribunal pour procéder à l'instruction.

« L'inculpé ou la partie civile peut demander au président du tribunal de première instance d'ordonner cette délégation. Le président du tribunal peut faire droit à cette requête si les conditions visées au premier alinéa sont remplies, le ministère public étant entendu. L'ordonnance du président est irrévocable. Le ministère public continuera à instruire le procès jusqu'à ce que le juge délégué soit en mesure de le faire, au cas où l'ordonnance serait rendue. En matière de banqueroute ou de délits de presse, l'instruction doit être confiée de droit à un juge délégué par le président du tribunal de première instance. »

Cette modification résulte de circonstances d'ordre intérieur

Question générale : COMMENT ACCOMMODER LA NECESSITE DES MESURES D'INSTRUCTION AVEC LE RESPECT DE LA PERSONNALITE DE L'INCULPE ET DES DROITS DE CELLE-CI ?

La note explicative du projet de code égyptien de procédure pénale *(1)* énonce, entre autres choses, ce qui suit :

« Le code de procédure pénale détermine la voie qui assure à l'Etat la répression du délinquant, et particulièrement les institutions et les règles qui tendent à la simplification et la célérité des poursuites criminelles, afin que le délinquant soit puni dans le plus bref délai, sans porter atteinte aux garanties essentielles qui permettent à l'innocent de prouver son innocence ».

Le code de procédure pénale coopère donc avec l'ensemble des sciences pénales à la répression de la criminalité, en traçant la voie qui, d'une part, assure à l'Etat la punition du criminel, une punition juste et exemplaire, et, d'autre part, assure à l'inculpé les garanties qui lui permettent d'établir son innocence. Par ces garanties, on peut concilier la nécessité des mesures d'instruction avec le respect de la personnalité de l'inculpé et de ses droits. Ces garanties sont soit d'ordre général, soit d'ordre particulier.

Les garanties d'ordre général se fondent sur l'idée de l'équilibre qui doit exister entre le demandeur et le défendeur à l'action pénale. Cela nécessite :

1. — La neutralité du magistrat instructeur : L'instructeur tend à la recherche de la vérité, et cette recherche implique la

---

(1) Ce code a été mis en vigueur le 15 novembre 1951.

RAPPORT

présenté au VIe Congrès International de Droit pénal

Deuxième question

LA PROTECTION DE LA LIBERTE INDIVIDUELLE DURANT L'INSTRUCTION

PAR

MAHMOUD MOUSTAPHA

Docteur en Droit

Professeur de Droit pénal

à la Faculté de Droit de l'Université d'Alexandrie (Egypte)

Imp. « RAMSES » Tél. 21912 — Alex.

"Majallat Al-Hoqouq"

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

PUBLIÉE PAR LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

Fondateur de la Revue : *ZAKI ABD-EL MOUTAAL*

Directeur de la Rédaction : *Prof. HUSSEIN FAHMI*

5ème ANNÉE No. 3 et 4

JUIN - DECEMBRE 1951

Imp. « RAMSES » Tél. 21912 - Alex.

SOMMAIRE

Articles

La revue paraît quatre fois par an, en Mars, Juin, Septembre et Décembre. Il sera fait une analyse bibliographique de tous les ouvrages juridiques et économiques dont deux exemplaires seront déposés à l'administration de la Revue.

Montant de l'abonnement par an : P.T. 100 pour l'Egypte, et 25 Shellings pour tous les pays de l'Union Postale.

Administration de la Revue : à la Faculté de Droit de l'Université d'Alexandrie (Chatby, Alexandrie — Egypte).

"Majallat Al-Hoqouq"

(REVUE DE DROIT)

POUR LES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

PUBLIÉE PAR LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ D'ALEXANDRIE

Fondateur de la Revue : *ZAKI ABD-EL MOUTAAL*

Directeur de la Rédaction : *Prof. HUSSEIN FAHMI*

5ème ANNÉE No. 3 et 4
JUIN - DECEMBRE 1951

Imp. « RAMSES » Tél. 21912 - Alex.